

1

**Istituto Universitario Europeo  
Dipartimento Scienze Politiche e Sociali**

**LA REPRESSIONE DEL TERRORISMO IN ITALIA:  
L'INTERVENTO DELLE FORZE DELL'ORDINE  
FINO ALL'INIZIO DEGLI ANNI OTTANTA**

Luciana STORTONI

Tesi presentata per il conseguimento del Dottorato di Ricerca  
dell'Istituto Universitario Europeo

Firenze, Febbraio 1992

Membri della Commissione:

Prof. Jean BLONDEL (IUE) (relatore)  
Prof. Sandro ROVENTI (Università Luigi Bocconi, Milano) (co-relatore)  
Prof. Ramón COTARELO (Complutense, Madrid)  
Prof. Klaus EDER (IUE)  
Prof. Gianfranco PASQUINO (Università di Bologna)

LIB  
322  
.420945  
STO

European University Library



3 0001 0015 0240 2



I S T I T U T O   U N I V E R S I T A R I O   E U R O P E O

Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali

LA REPRESSIONE DEL TERRORISMO IN ITALIA:  
L'INTERVENTO DELLE FORZE DELL'ORDINE  
FINO ALL'INIZIO DEGLI ANNI OTTANTA

LIB  
322.4209  
45 STO

Luciana Stortoni

Tesi presentata per il conseguimento del Dottorato di Ricerca  
dell'Istituto Universitario Europeo  
Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali

Membri della Commissione:

Prof. Jean BLONDEL (EUI) (Supervisor)  
Prof. Ramón COTARELO (Complutense, Madrid)  
Prof. Klaus EDER (EUI)  
Prof. Gianfranco PASQUINO (Università di Bologna)  
Prof. Sandro ROVENTI (Università Luigi Bocconi, Milano) (Co-supervisor)

---

Firenze

Febbraio 1992





## I N D I C E

<u>Introduzione</u> .....	p. 1
---------------------------	------

Capitolo 1. <u>La repressione del terrorismo:</u> <u>dimensioni e variabili</u> .....	5
--	---

1.1. L'interazione tra sistema politico e terrorismo	6
1.1.1. Le proprietà del gruppo sfidante	7
1.1.2. Le proprietà del sistema sfidato	10
> 1.2. La reazione del sistema politico al terrorismo	11
1.2.1. La sfida del terrorismo a un sistema democratico	15
1.2.2. la legittimazione della repressione	16
1.3. La repressione: le variabili	19
1.4. La repressione: il ruolo	24
> 1.5. Gli effetti del terrorismo	28
1.6. Metodologia e piano della ricerca	29

Capitolo 2. <u>La prima variabile: il terrorismo</u> .....	p.34
--	------

2.1. La strategia del terrorismo	34
2.2. Il terrorismo in Italia	45
2.2.1. I protagonisti	45
2.2.1.1. Le organizzazioni della destra	46
2.2.1.2. Le organizzazioni della sinistra	49
2.2.2. Una ricostruzione degli avvenimenti	53
1969/75: la strategia della tensione e la propaganda armata	54
1976/79: l'escalation della violenza	55
1980/82: la sconfitta	57
2.3. Le peculiarità del terrorismo italiano	58



Capitolo 3. La seconda variabile: la relazione tra  
apparato politico e apparato di sicurezza.....p.77

3.1. Il ruolo degli apparati di polizia nei regimi liberal democratici	77
3.1.1. La polizia come variabile dipendente	78
3.1.2. La polizia come variabile indipendente	88
3.1.3. Il controllo politico della polizia	94
3.2. I corpi di polizia in Italia	95
3.2.1. La polizia giudiziaria	98
3.2.2. L'attività informativa	102
3.3. Gli apparati di polizia e la politica nell'Italia del dopoguerra	106
3.3.1. L'Arma dei Carabinieri	109
3.3.2. La Pubblica Sicurezza	111
3.3.3. La gestione dell'ordine pubblico	113
3.3.4. Problemi strutturali e funzionali	121

Capitolo 4. La legislazione contro il terrorismo.....p.125

4.1. Il contesto politico	126
4.1.1. Le reazioni politiche al terrorismo: un modello di analisi	127
4.1.2. Le reazioni politiche al terrorismo in Italia	134
4.1.2.1. La percezione	135
4.1.2.2. Il dibattito sulle cause e sugli obiettivi del terrorismo	146
4.2. Il quadro normativo	150
4.2.1. Il dibattito sulle garanzie	154
4.2.2. La discussione sul sistema di polizia	162
4.3. Criteri di valutazione ed effetti	170

Capitolo 5. La prevenzione e repressione operativa:  
il quadro organizzativo.....p.178

5.1. La strategia contro il terrorismo: i requisiti	179
5.1.1. Le fasi della lotta al terrorismo: la prevenzione e la repressione	181
5.1.2. La metodologia	185
5.1.3. Gli strumenti	186
5.1.4. L'organizzazione	187
5.2. La lotta operativa contro il terrorismo in Italia: i problemi organizzativi	190
5.2.1. Problemi interni ai corpi	192
5.2.1.1. La Pubblica Sicurezza	192
5.2.1.2. L'Arma dei Carabinieri	199
5.2.2. La struttura della sicurezza	202
5.2.2.1. Problemi di coordinamento	204
5.2.2.2. I passaggi di personale	207
5.2.3. Le cause delle disfunzioni	210
5.2.3.1. Le variabili politiche	210
5.2.3.2. Le variabili burocratico-militari	214

Cap. 6. La lotta al terrorismo: una ricostruzione  
degli eventi.....p.217

6.1. La prevenzione	217
6.2. La repressione	220
6.2.1. Dalla strage di piazza Fontana agli arresti del 1974/75	220
6.2.2. Fino al rapimento Moro	224
6.2.3. La riorganizzazione dopo il rapimento Moro	228
6.2.3.1. Le variabili influenti: il ruolo dell'apparato politico	229
6.2.3.2. I rapporti con la Magistratura	233
6.2.3.3. La stampa e l'opinione pubblica	234
6.2.4. Il recupero dell'efficienza	236

---

Cap. 7. <u>La manipolazione del terrorismo</u> .....	p.253
7.1. Strumentalità e strumentalizzazioni	253
7.2. Il potere invisibile	257
7.3. La strategia della tensione: la preistoria	268
7.3.1. I protagonisti	271
7.3.2. L'intervento	274
7.3.3. Gli obiettivi	283
7.4. Potere invisibile e sistema politico	290
 <u>Conclusioni</u> .....	p. 301
I processi condizionati la repressione: le interazioni	301
Gli effetti della repressione	305
 <u>Appendice: i provvedimenti sull'intervento delle forze di polizia nel quadro della legislazione penale dal 1969 al 1982</u> .....	p.297
 <u>Bibliografia</u> .....	p.306

---

## Introduzione

Sul terrorismo italiano sono state dette e scritte tante cose. Davanti ad una vicenda così tragica che ha colpito tanto a lungo questo paese le domande da subito più pressanti cui giornalisti, politologi, sociologi ed anche psicologi hanno cercato di dare una risposta attengono ovviamente alle ragioni di tale fenomeno. Sulle radici e sull'analisi dei gruppi terroristi si è quindi concentrato lo sforzo della letteratura italiana con risultati non sempre concordanti ma mi pare ormai abbastanza apprezzabili. Sull'altro versante della questione che attiene alla risposta e ai conseguenti effetti del terrorismo sul sistema politico si nota in Italia, diversamente da altri paesi, un interesse decisamente meno diffuso che ha prodotto analisi frammentate, concentrate cioè su aspetti parziali del problema.

Si tratta di un tema che necessita di tempi abbastanza lunghi da analizzare ed anche di un certo distacco e che quindi, probabilmente, ha scatenato una caduta di interesse verso il terrorismo, in tutti i suoi aspetti, dopo la fine dell'emergenza. L'interesse scientifico che ancora oggi si nota nei paesi anglosassoni verso i problemi della risposta al terrorismo è forse riconducibile al perdurare della crisi nord-irlandese e delle varie forme di terrorismo internazionale di cui gli Stati Uniti continuano ad essere il principale bersaglio. Minacce che, in definitiva, seppure a fasi alterne continuano ad essere presenti o comunque sono percepite come tali.

Questa ricerca è nata dalla rilevazione di tale carenza e dalla considerazione che tutte le articolazioni della vicenda terroristica rappresentano aspetti molto rilevanti per la comprensione del funzionamento del sistema politico italiano

negli ultimi anni. Inoltre, direi, che capire come il sistema ha reagito alla lotta armata può essere di aiuto non indifferente alla individuazione e correlazione delle cause.

Nel corso dell'indagine la ricerca è andata concentrandosi su un aspetto che pur non essendo esaustivo mi è parso rappresentare il nocciolo fondamentale della risposta del sistema politico al terrorismo: la repressione. Fondamentale perchè va a precedere qualsiasi altra forma di intervento data la natura essenzialmente "illegale" del fenomeno, a prescindere da qualunque altra considerazione, e a condizionare quindi ogni tipo di effetto si voglia poi prendere in esame. Una considerazione deducibile dall'analisi del terrorismo in quanto tale e che calata nella situazione italiana mi è apparsa ancora più pregnante. Già le poche analisi esistenti sono quasi tutte accumulate, pur nella loro parzialità, dalla rilevazione critica dell'assenza nell'intervento dell'apparato politico di una strategia propriamente politica di delegittimazione del terrorismo. Una rilevazione che mi pare vada specificata nella riconduzione di tale obiettivo prevalentemente al momento repressivo. Approfondendone le ragioni in una valutazione complessiva dell'interazione tra sistema politico e lotta armata, ci accingeremo quindi ad analizzare da vicino il "cuore" della risposta alla lotta armata.

— Andando a vagliare i fatti più salienti della repressione contro il terrorismo --in-- Italia-- ne sono risaltati tre processi influenzanti su cui si snoda la parte empirica della ricerca, già additati in modo frammentario da diverse fonti pubblicate. Si tratta della sottovalutazione del terrorismo in sede politica, dell'impreparazione delle forze di polizia di fronte alla lotta



armata ed, infine, della manipolazione del terrorismo e del controterrorismo a fini extraistituzionali.

Al primo obiettivo propostomi, l'approfondimento dei diversi momenti, ne è seguito un secondo che è nato dall'individuazione in ognuna delle interpretazioni proposte di condizionamenti ampiamente verificati. Un'individuazione che ha portato quindi al tentativo di operare una ricucitura con l'obiettivo di cogliere un punto di contatto nell'origine dei processi in esame che, isolatamente ed esclusivamente considerati, possono per alcuni aspetti sembrare contraddittori. E che anzi in certi casi sono stati intenzionalmente prospettati come alternativi.

Lo sforzo interpretativo più originale di questa ricerca è stato quindi quello di analizzare i fatti attraverso l'applicazione di un modello in cui l'accento sulle interazioni tra le variabili influenti individuate permetta di dare spazio, spiegazione e connessione a tutti i momenti più significativi della repressione. E che inoltre cerca di spiegare le motivazioni della permanenza, ancora oggi, della parzialità di alcuni risultati.

Un modello che chiamando in causa la relazione tra apparati politici ed apparati repressivi ne ha comportato un'analisi approfondita anche in prospettiva storica che mi pare abbastanza nuova nella completezza dei soggetti presi in considerazione. E che seppur concentrata a risaltare le variabili influenzanti la repressione del terrorismo offre un contributo analitico originale su di un aspetto del sistema politico scarsamente preso in considerazione fino ad ora in Italia. E che, mi auguro, possa essere un impulso verso nuove ricerche.

---

Lo sforzo più notevole sul piano della ricerca è stato concentrato sull'aspetto più rilevante della repressione, fra l'altro il meno analizzato fino ad oggi: l'intervento degli apparati di sicurezza. I risultati, per quanto condizionati dalla

riservatezza inerente al tema e ai protagonisti, approdano all'individuazione di diversi aspetti strutturali e funzionali influenti in cui è tenuta ben presente l'etereogeneità dell'assetto della sicurezza italiano.

L'ampio spazio dato nel corso dell'esposizione a ricostruzioni e descrizioni dei fatti più importanti è, oltre che inerente alla struttura di una tesi, conseguente in alcune parti dalla necessità di ricucire vicende presentate solo parzialmente altrove, ed in altre parti dalla novità dei temi trattati. Laddove si è ritenuto che esistesse invece già una letteratura articolata, si è proceduto solo al richiamo degli aspetti più significativi per i nostri obiettivi. In definitiva, la ricerca offre ricostruzioni analitiche parallele degli aspetti più importanti della repressione utilizzando una metodologia in cui la scelta delle teorie e delle ipotesi nell'ambito di letteratura eterogenee è stata "disciplinata" dai riscontri dei fatti.

La ricerca che stiamo introducendo non esaurisce le lacune ancora presenti nell'analisi della risposta del sistema politico italiano al terrorismo e dei conseguenti effetti. Lacune che per essere colmate necessiterebbero di un'indagine approfondita sull'impatto sociale dell'intera vicenda terroristica, soprattutto nelle aree non pienamente integrate nel quadro democratico. Un'analisi che comunque non potrà prescindere dall'interazione con una repressione che congloba, come vedremo, una mobilitazione politica prevalentemente difensiva.

---

## Capitolo 1. La repressione del terrorismo: dimensioni e variabili

Questo primo capitolo, oltre a contenere un'esposizione dell'articolazione della ricerca, vuole fornire soprattutto un'inquadratura della repressione del terrorismo all'interno delle complessive interazioni tra sistema politico e lotta armata. Un'inquadratura da cui emerga la centralità della repressione nell'ambito della risposta al terrorismo e tale da consentire l'individuazione dei condizionamenti e conseguenti dimensioni nell'ambito di un sistema politico democratico. All'interno dei quali proponiamo qui un modello di analisi in cui sono indicate le relazioni tra gli attori che interagiscono sulla repressione.

Per la specificazione ed approfondimento delle variabili influenti sull'intervento di ogni attore in esame, qui solo accennate, rimandiamo ai diversi capitoli della ricerca a cui sono preposte introduzioni teoriche dettagliate. Una metodologia espositiva che nasce da tre considerazioni connesse.

Innanzitutto dal fatto che il modello della repressione che adottiamo nasce, più che da indicazioni della letteratura esistente sul tema, dall'osservazione dei fatti esaminati nel corso della ricerca che ripetutamente hanno messo in luce l'influenza di variabili a cui l'attenzione dedicata è stata fino ad ora marginale o persino inesistente. Da ciò è derivato in primo luogo l'allargamento delle fonti teoriche a campi che esulano dal contesto immediato della repressione del terrorismo per risalire all'origine di meccanismi del sistema politico che in un certo senso sono persistenti e che, poi, interagiscono con l'andamento del terrorismo nel definire la repressione. Una trattazione separata delle diverse letterature ci è quindi sembrata consentire un maggior approfondimento. In secondo luogo l'origine del modello

- dall'osservazione empirica ne ha comportato inevitabilmente una individuazione, definizione ed interazione delle variabili che è prettamente tipica della situazione italiana. Non a caso la letteratura esistente sulla risposta e repressione del terrorismo, da cui nel corso della ricerca traiamo delle indicazioni frammentate ed abbastanza generali, è di origine esclusivamente anglosassone.

Piuttosto che presentare in premessa un modello dettagliato che necessiterebbe inevitabilmente di spiegazioni peculiari anticipanti in misura sommaria delle interazioni complesse, preferiamo fornire qui una presentazione generale della metodologia che adotteremo. Una scelta che spiega la relativa brevità di questo capitolo.

### 1.1. L'interazione tra sistema politico e terrorismo

Prima di entrare in dettaglio nell'analisi della repressione del terrorismo ne proponiamo un'inquadratura nell'interazione complessiva del terrorismo e del sistema politico che consenta di valutarne il ruolo.

La letteratura esistente in proposito, ormai notevole, anche se più per dimensioni che per qualità, ci è di aiuto limitato. Si tratta infatti di una letteratura "pragmatica" che nasce dall'osservazione dei problemi posti soprattutto alle democrazie dalla lotta al terrorismo. Problemi analizzati in concreto, di cui spesso si cerca di individuare ed indirizzare le soluzioni, privilegiando quindi da subito il momento repressivo di cui vengono sottintese, ma non spiegate organicamente, le interconnessioni con le origini e gli effetti della lotta armata. Avremo quindi modo di utilizzarne i contributi parziali mentre per uno schema globale delle interazioni ricorriamo ad un autore che a

lungo e, mi pare, brillantemente si è occupato del conflitto politico violento, Ted Robert Gurr. Particolarmente utile mi è sembrato un suo modello sui risultati di tale conflitto, non focalizzato sulle peculiarità del terrorismo e che a questo proposito necessita di qualche ritocco, in cui si individuano e relazionano tre fasi dell'interazione tra sistema politico e gruppi in conflitto. Lo riportiamo nel grafico n. 1.

Il modello di Gurr evidenzia innanzitutto due cose importanti: che la forma e i risultati del conflitto sono correlati ed entrambi ascrivibili alle proprietà del sistema sfidato e del gruppo sfidante. E che nella fase intermedia il comportamento dei due attori è modellato su dinamiche interne proprie e sulla reciproca interazione. Cominciamo la nostra analisi correlando le forme del terrorismo ai risultati nel contesto di uno stato democratico.

#### 1.1.1 Le proprietà del gruppo sfidante

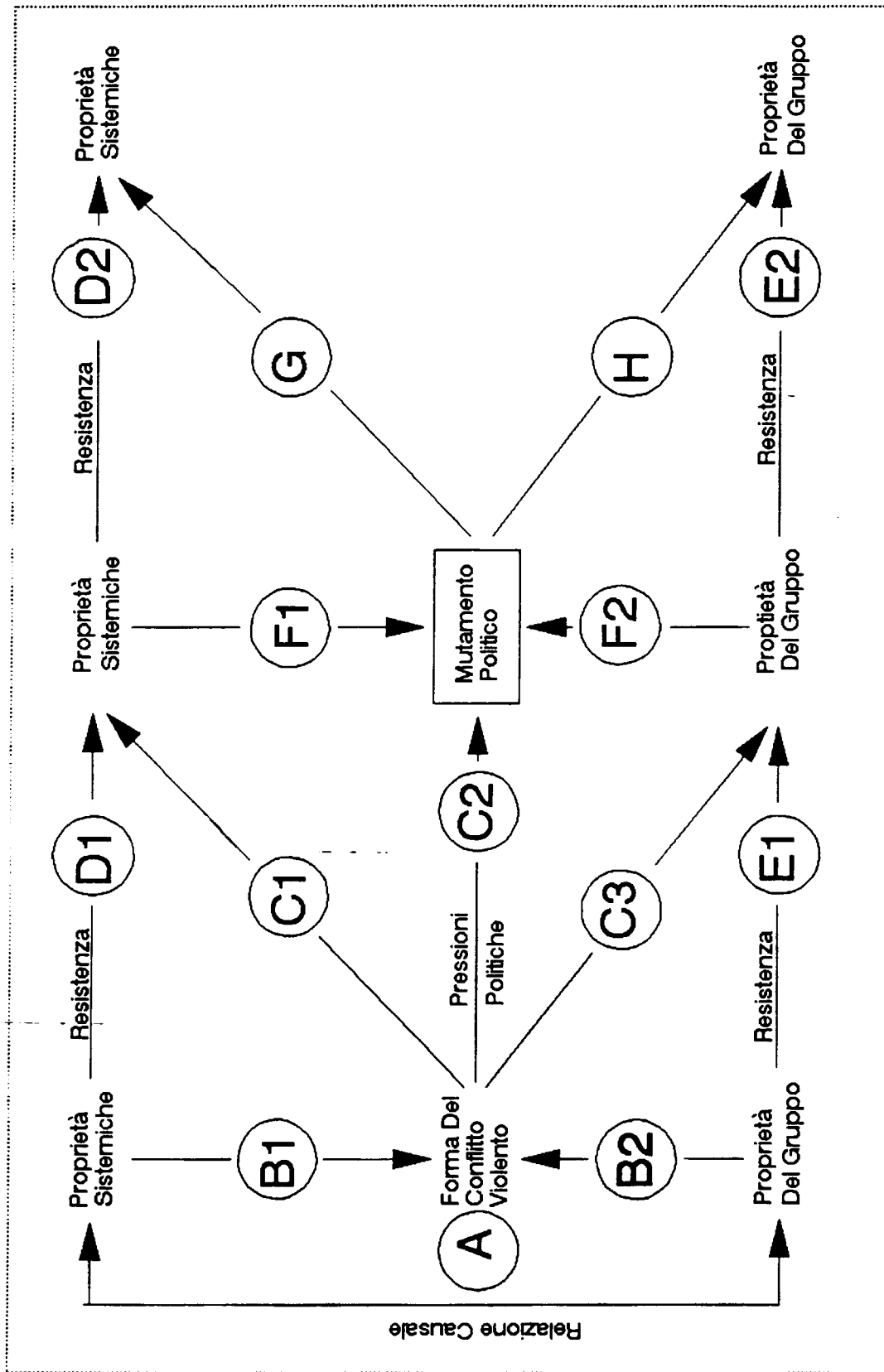
Rispetto al "destino" del terrorismo la letteratura è abbastanza concorde nel sostenere che alcuni tipi di lotta armata hanno maggiori probabilità di altri di raggiungere i propri obiettivi finali. L'unico tipo di terrorismo che è stato osservato aver raggiunto il successo è di tipo tattico, definito come una delle diverse fasi di una più ampia lotta<sup>1</sup> e utilizzato collateralmente ad altre forme di azione politica soprattutto nel contesto di guerre civili e di lotta per l'indipendenza nazionale. Un successo—rapportato quindi a requisiti organizzativi che

---

1. Questa e le seguenti dimensioni del terrorismo sono tratte da L. Bonanate, "Le dimensioni del terrorismo politico" in Bonanate (ed) Le dimensioni del terrorismo politico, Milano, Angeli, 1978, pp. 99-179

Fig. 1

## Modello Dei Risultati Del Conflitto Violento



Fonte: T.R. Gurr: Handbook of Political Conflict, cit., p. 250.

consentono opzioni diverse di azione...Nulli invece i successi del terrorismo strategico come unica forma di lotta del gruppo sfidante. Un'ulteriore dimensione di analisi che attiene alla strumentalità, come rapporto diretto tra atto terroristico e risultato cercato, opposta al finalismo, come funzione detonatrice di altri effetti creati dall'atto terroristico, mostra un maggior successo della prima forma rispetto alla seconda. Un successo riferibile ad un diretto rapporto mezzi-fini, vale a dire alla possibilità di colpire i centri nevralgici del potere definiti dal progetto politico dei terroristi.

Detto questo, nel contesto di una società democratica le condizioni di successo del terrorismo mi sembrano essenzialmente due: una base, almeno potenziale di legittimità dei terroristi configurabile nel legame con forme istituzionalizzate di associazione, come razze ed etnie, e la circoscrizione degli obiettivi su referenti "parziali" del sistema sfidato. La combinazione delle due risorse consente una diversificazione delle strategie di azione, ivi compresa una certa contrattazione.

Ove manchino le condizioni di un terrorismo tattico, le possibilità di successo che vanno a risalire necessariamente ad un terrorismo strategico-finalistico, obbligato dalla situazione minoritaria dei gruppi che rende impossibile uno scontro frontale sui centri di potere che in uno stato democratico sono plurimi, strutturali e non personali, passano necessariamente per una reazione dello stato che vada ad incontrare gli obiettivi dei terroristi. Necessario quindi prendere in considerazione le proprietà sistemiche dello stato sfidato.

### 1.1.2. Le proprietà del sistema sfidato

In uno stato democratico l'ipotesi di un mutamento globale, configurabile come disintegrazione dello stato o come instaurazione di un regime diverso, è rapportabile alla preesistenza di condizioni che favoriscono una reazione al di fuori dei canoni democratici e che persistendo ne inibiscono gli antidoti. Il contrario attiene invece a condizioni che permettono una reazione efficace ma contenuta, di cui poi ammortizzano gli effetti del breve periodo.

Condizioni che rispettivamente mi sembrano rapportabili ad una bassa e ad una alta legittimità politica dello sistema politico di cui la presenza di terrorismo è un indicatore parziale, ma di cui la reazione alla lotta armata mi sembra un test più attendibile. La "presunzione" della legittimità degli stati democratici che dal terrorismo è sia smentita dall'evidenziarsi di un disagio profondo da cui nasce la lotta armata, sia confermata dalla stessa condizione minoritaria che impronta la strategia terrorista, nella fase del controterrorismo viene verificata dall'impatto sociale del terrorismo che ne sancisce la diffusione e che fornisce, o meno, le basi di una reazione circoscritta.

Ma se nel caso del terrorismo strategico finalista, su cui ci concentriamo dato l'oggetto della ricerca, il destino della lotta armata è legato necessariamente a quello del sistema politico, la relazione inversa non è sempre necessaria. Pur nell'ipotesi di un terrorismo perdente è possibile configurare mutamenti anche fondamentali nella controparte in conseguenza della reazione al terrorismo. In definitiva, il veicolo principale di mutamento nel sistema sfidato, che soddisfi o meno gli obiettivi della lotta armata, passa necessariamente per il controterrorismo che



analizziamo nel prossimo paragrafo seguendo lo schema proposto da Gurr.

Da ricordare che significativamente in letteratura l'unico caso segnalato ripetutamente di una democrazia moderna ove il terrorismo è stato veicolo di un mutamento politico radicale, è quello dell'Uruguay. Una situazione definita dalla debolezza dell'autorità di governo in rapporto ad una bassa legittimità politica in cui la lotta al terrorismo ha rappresentato una opportunità conveniente per giustificare una svolta radicale<sup>2</sup>, e non certo nella direzione cercata dai terroristi.

## 1.2. La reazione del sistema politico al terrorismo

Tornando al modello di Gurr, vediamo che il mutamento politico conseguente al conflitto (fase 2) è la somma di tre effetti, uno diretto relativo alle caratteristiche del conflitto (C2) e due mediati dalla reazione dei due attori (C1 e C3). Nella figura 2 questo modello viene adattato al caso specifico in esame e ad essa ci riferiamo da questo momento.

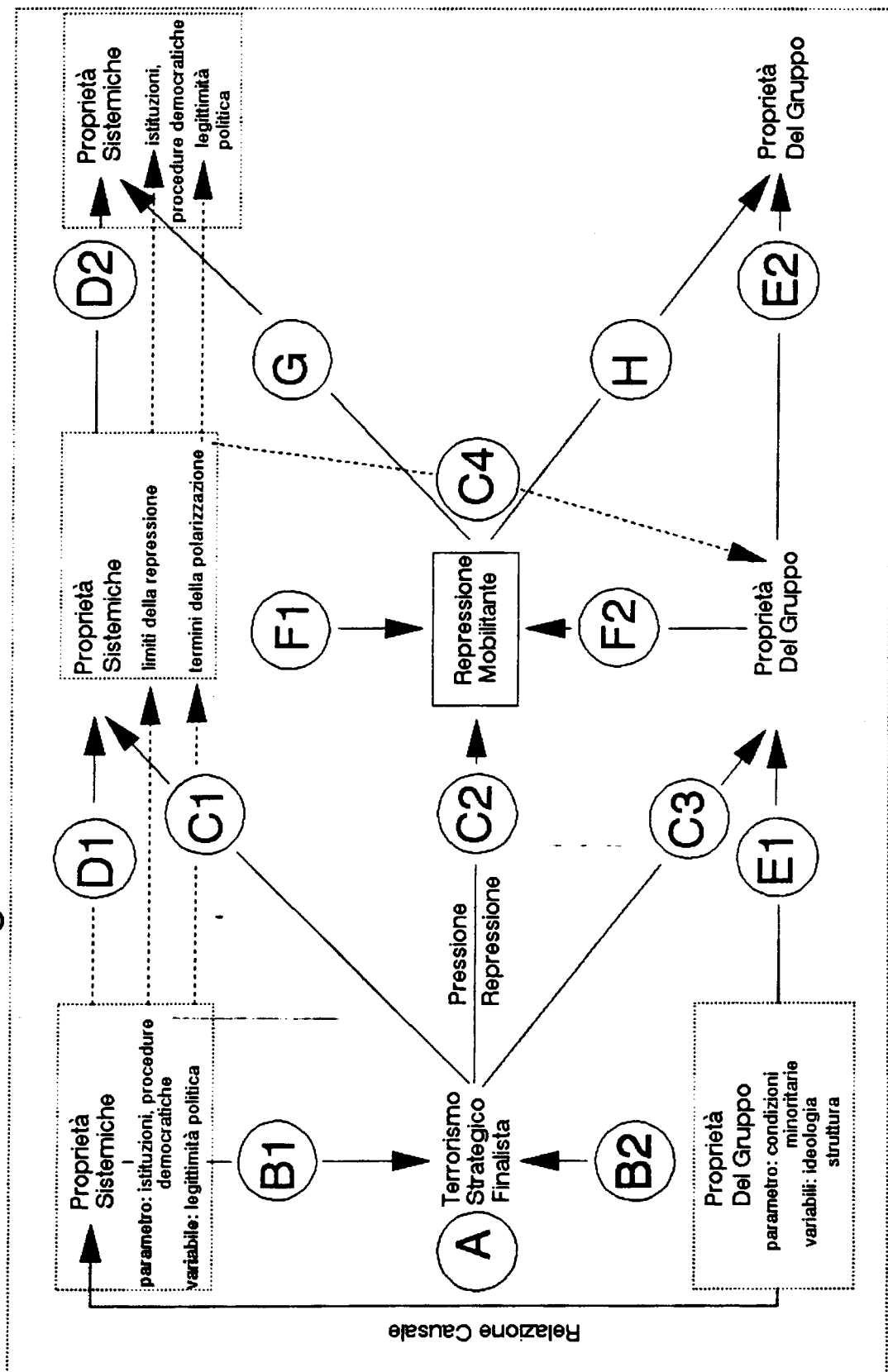
Relativamente all'effetto diretto (C2) va considerato innanzitutto che la natura violenta del terrorismo è fonte di una pressione repressiva sia rispetto all'azione, poichè ogni intervento nei confronti dell'ordinamento che utilizzi mezzi

---

2. Tra i tanti autori che citano il caso si veda ad esempio Dror che esplicitamente ne deduce che in democrazia gli effetti distruttivi del terrorismo "possono risultare da un'interazione sinergica tra il terrorismo ed altre forme di tensione...in questo caso il terrorismo non può essere isolato dall'interazione con le altre variabili" (Y. Dror, "Terrorism as a Challenge to Democratic Capacity to Govern" in M. Crenshaw (ed) Terrorism Legitimacy and Power, Middletown, Wesleyan UP, 1988, pp. 70/71)

Fig. 2

# Modello Delle Interazioni Tra Sistema Democratico E Organizzazioni Terroristiche



diversi da quelli consentiti dalla legge è per definizione illegale e se posto in violazione della legge penale è criminale, sia rispetto ai progetti che nella loro incompatibilità si pongono verso il sistema vigente come eversivi piuttosto che come politici.

Ma la caratteristica più connotativa del terrorismo finalista attiene al simbolismo dell'azione che chiama in causa l'atteggiamento della comunità civile, dell'opinione pubblica comunque la si voglia definire. Alla controazione dello stato la strategia terroristica impone la strumentalità dello scontro armato rispetto alla legittimità politica, nel passaggio da un clima di paura designato ad influenzare in modo voluto il comportamento di un pubblico e attraverso questo il corso degli eventi politici<sup>3</sup>. Quindi di fondamentale importanza è l'impatto del terrorismo sul sistema sociale. Un impatto che tende ad essere polarizzante (C1).

La stigmatizzazione simbolica dei bersagli colpiti, uniti sotto il comun denominatore di appartenere ad un campo nemico nel quale non si riconoscono e non si vogliono riconoscere diversità, semplifica la realtà sociale forzandovi una demarcazione degli atteggiamenti verso la lotta armata. Le aree sociali più critiche sono quelle al di fuori dell'adesione completa ai valori dello stato che in primo luogo influenzano l'evoluzione della lotta armata.

Nel modello di Gurr l'influenza sul gruppo sfidante viene configurata come un riallineamento di forze direttamente conseguente al conflitto (fig. 1, C3). Nella situazione di un terrorismo dotato di un potenziale militare decisamente ridotto

---

3. Cfr. W.R. Farrell, The U.S. Government Response to Terrorism: in Search of an Effective Strategy, Boulder CO, Westview Press, 1982, p. 12

rispetto a quello dello stato questa influenza è piuttosto ascrivibile a reclutamenti successivi e a forme di emulazione conseguenti all'impatto dell'azione armata sul sistema sociale (passaggio che nella fig. 2 indichiamo come C4). Una conseguenza diretta all'adozione della pratica terroristica mi sembra piuttosto rintracciabile sulla struttura organizzativa dei gruppi in termini di forzata clandestinizzazione e compartimentazione per esigenze difensive (che nella fig.2 indichiamo nel passaggio C3).

Già in precedenza abbiamo detto che l'impatto sociale del terrorismo è una verifica della legittimità del sistema politico. Aggiungiamo ora che tale legittimità è condizione sufficiente di opposizione al terrorismo. Nelle aree di scarso sostegno l'appoggio diretto al terrorismo viene ostacolato dalla usuale scarsa aderenza alla realtà dei sistemi ideologici social-rivoluzionari e dalla limitata legittimazione di cui gode l'uso di forme estreme di violenza nelle società industriali<sup>4</sup>. Ciononostante può trovarvi risonanza un non-dissenso che ha origine in derivazioni percepite nella pratica forse più che un consenso aderente all'utopia.

Nella fase dell'emergenza terroristica i termini della polarizzazione interagiscono con la risposta del sistema politico alla lotta armata, in particolare con l'intervento dell'apparato statale, che influenzano e di cui subiscono gli effetti. Anticipando le categorie analitiche che utilizzeremo nel prossimo paragrafo possiamo dire che la soluzione sociale del conflitto (i termini della polarizzazione) influenza le dimensioni della

---

4. Come osservato in D. della Porta, "Violenza politica e terrorismo ideologico nelle società contemporanee. Note a margine di un convegno" in Cattaneo, II, 2, luglio 1982, pp. 25/36)

soluzione politica-amministrativa-giuridica che cerca di indirizzare la prima su valori funzionali alla continuità politica. Un'interazione in cui entrano in gioco due processi: la sfida dei terroristi alla legittimità del sistema politico e la necessità per questo di legittimare la propria risposta. Processi di cui cercheremo di spiegare ora le connessioni.

#### 1.2.1. La sfida del terrorismo ad un sistema democratico

Pur presentando un potenziale distruttivo limitato il terrorismo pone il problema di tagliare il nesso tra il primo obiettivo tattico, la paura, e gli effetti simbolici diretti a minare l'ordine sociale attraverso l'indebolimento della legittimità del sistema politico. Una legittimità che è legata alla capacità dell'apparato statale nelle sue diverse articolazioni di proteggere la sicurezza della gente, alla fiducia nell'abilità di controllare tutte le contingenze. Ma accettando l'ipotesi della razionalità della strategia terrorista bisogna riconoscervi la presunzione che la forzatura di contromisure gli sia in qualche modo funzionale<sup>5</sup>.

In un contesto democratico il terrorismo gioca essenzialmente sulla tensione inerente tra ordine e libertà, sulla forzatura dell'ordine pubblico per ottenere una limitazione della libertà e mettere in crisi l'ordine democratico. Le proprietà del sistema politico che definiscono la strategia del terrorismo ne mediano anche la risposta. In causa le precondizioni della democrazia: liceità del dissenso (libertà) nel consenso sulle regole della competizione (ordine) e monopolio della violenza nello stato

---

5. Cfr. I.L. Horowitz, "Can Democracy cope with Terrorism?" in Civil Liberties, IV, (1977), parte I, p. 30

(ordine) limitato dai diritti dell'uomo sotto vincoli giuridici che danno origine allo stato di diritto (libertà). Sul dilemma della democrazia nel trovare un livello medio di coercizione che soddisfi il bisogno di protezione della popolazione non intaccando i principi dello stato democratico sono stati scritti fiumi di parole. In complesso, si approda a soluzioni che configurano un approccio graduale di repressione relativo all'escalation del terrorismo, sotto costante controllo delle autorità civili, circoscrivibile nel tiro di precisione sotto condizioni di elevata professionalità ed efficienza degli apparati repressivi, e altamente pubblicizzato per ragioni prettamente politico-propagandiste.

#### 1.2.2. La legittimazione della repressione

La repressione comporta sempre un'accentuazione della difesa sociale rispetto ai diritti individuali la cui tollerabilità è, a mio avviso, legata essenzialmente alla capacità di legarvi nuove fonti di legittimità. Un processo alla cui analisi ci sono d'aiuto le teorie sulla funzionalità del conflitto alla formazione e persistenza dei gruppi sociali, analizzata da Coser<sup>6</sup>, e alla stabilità del sistema politico che vi si contrappone, analizzata da Nieburg<sup>7</sup>.

Funzionalità che viene correlata ad una soglia di violenza controllabile che crea linee di demarcazione rispetto a fini, valori ed interessi. Nel passaggio tra impatto e risultato, in

---

6. in L. Coser, The Functions of Social Conflict, London, Routledge and Kegan, 1956, e nel seguente Continuities in the Study of Social Conflict, New York, Face Press, 1967

7. IN H.L.Nieburg, "The Threat of Violence and Social Change" in American Political Science Review, 1962, n. 56, pp. 865/873

termini di rinnovamento e/o rafforzamento, si inserisce la reazione politica che indirizza l'impatto sociale del conflitto su due opzioni. La prima opzione attiene ad una politica di riforme che blocchi la violenza ad un livello simbolico contenendo, rispondendovi positivamente, la protesta che dà origine e che alimenta il conflitto. In questo senso, sostiene Nieburg, la violenza ha l'effetto positivo di indurre la flessibilità e quindi la stabilità delle istituzioni democratiche. L'opzione indicata da Coser attiene ad una mobilitazione dei meccanismi di difesa che rinsaldano la coesione del gruppo sfidato.

Rispetto al terrorismo l'accesso alla prima opzione è relativo alla negoziabilità delle domande terroristiche e all'identificazione di una o più issues specifiche alla base della protesta che circonda la lotta armata. Da un'analisi comparata è infatti osservabile come una strategia di lungo termine di rimozione delle cause e di accomodamento delle domande terroristiche è stata possibile solo a fronte di un terrorismo che nasce in un contesto sociale ben individuabile e che avanza domande la cui incompatibilità non è totale, come quello dei South Moluccans in Olanda<sup>8</sup>.

L'accesso alla seconda opzione è relativo ad un impatto sociale del terrorismo che sin dall'origine crea linee di demarcazione prevalentemente orientate verso il sostegno al sistema politico. Una opzione che è solitamente accessibile in un contesto democratico ma che, da sola, tende a tagliare fuori

---

8. L'introduzione di una serie di misure sociali, economiche e culturali adottate dal governo olandese per migliorare la posizione dei South Moluccans, dopo una serie di attentati terroristici contenuti e repressi con successo, è analizzata in V. Herman, R. van del Laan Bouma, "Nationalists without Nations: South Moluccan Terrorism in the Netherlands" in J. Lodge (ed) Terrorism: a Challenge to the State, New York, St Martin's Press, 1981, pp. 119/145

le fasce non consensuali. Di conseguenza la risposta più definitiva al terrorismo si attesta, a mio avviso, nel conglobamento nella seconda opzione di una parte della prima. Una risposta cioè che nel mobilitare i meccanismi di difesa del gruppo sfidato promuova contestualmente un rinnovamento che, nel contesto di progetti terroristici non negoziabili, ne raggiunga comunque la delegittimazione come forma di azione politica e/o come portatore di interessi. Forme di strategia politica, di cui nel corso della ricerca presenteremo i dettagli, che vanno a legittimare la repressione oltre che nei risultati immediati che rafforzano il sostegno delle aree già consensuali, nella mobilitazione e conseguente integrazione nel quadro democratico delle aree precedentemente marginali. Un'integrazione conseguente ai connotati più propriamente politici della risposta al terrorismo che ne indicano, anche per il futuro, la totale superfluità.

L'accesso ad una strategia politica così intesa è senza dubbio tutt'altro che semplice. Nei confronti del terrorismo insurrezionale il processo interpretativo, su origine, base sociale e valori sfidati, si presenta difficile<sup>9</sup> e, data la fonte ideologica della lotta armata e la pluralità dei centri di potere di uno stato democratico, spesso tutt'altro che univoco. In particolare, inevitabilmente parziale perchè intrinsecamente "politica", è la valutazione delle disfunzioni del sistema politico alle origini del terrorismo.

---

9. in proposito ricordiamo Dror: "il terrorismo in democrazia non può generalmente essere affrontato attraverso l'eliminazione delle cause" poichè queste "vanno generalmente oltre la comprensione e il trattamento. Un trattamento pragmatico e sintomatico è solitamente inutile e spesso controproducente essendo politicamente complesso accettare e adottare politiche di risposta le cui conseguenze sono dubbie" (Dror, op.cit., p. 70)



La definizione del terrorismo che a livello internazionale è stata ed è tuttora l'ostacolo principale alla collaborazione tra stati, all'interno di una nazione è differenziata per l'integrazione del terrorismo che ogni attore politico tende ad operare nell'insieme dei propri valori ed interessi politici. Quindi, in relazione alla specificità di ogni situazione terroristica, nella risposta entrano in gioco tutti i meccanismi del sistema partitico che influenzano la strutturazione del confronto politico sulle modalità e sugli strumenti del controllo del conflitto extraistituzionale. Un aspetto molto importante della risposta al terrorismo su cui ci soffermeremo a lungo.

In definitiva la centralità della risposta al terrorismo in un sistema democratico si attesta su di una repressione che viene legittimata e contemporaneamente condizionata dalla mobilitazione politica. Un'interazione di cui proponiamo un modello di analisi.

### 1.3. La repressione: le variabili

Seguendo uno schema riassuntivo delle forme di controllo sociale consideriamo la presenza di quattro tipi fondamentali di soluzioni dei conflitti<sup>10</sup>:

La soluzione "amministrativa" che fa riferimento allo stato come macchina, ordine di uffici che si assume la gestione commissaria o sovrana dell'ordine della forza;

La soluzione "giuridica" che soddisfa i requisiti di continuità e razionalità su un corpo di norme prestabilite

---

10. Vedi M. Borlandi, "Magistratura" in P. Farneti (ed), Politica e società, Vol. II, Firenze, La Nuova Italia, 1979, pp. 537/38

applicabili in forma di decisioni giudiziali alla risoluzione di casi tipici;

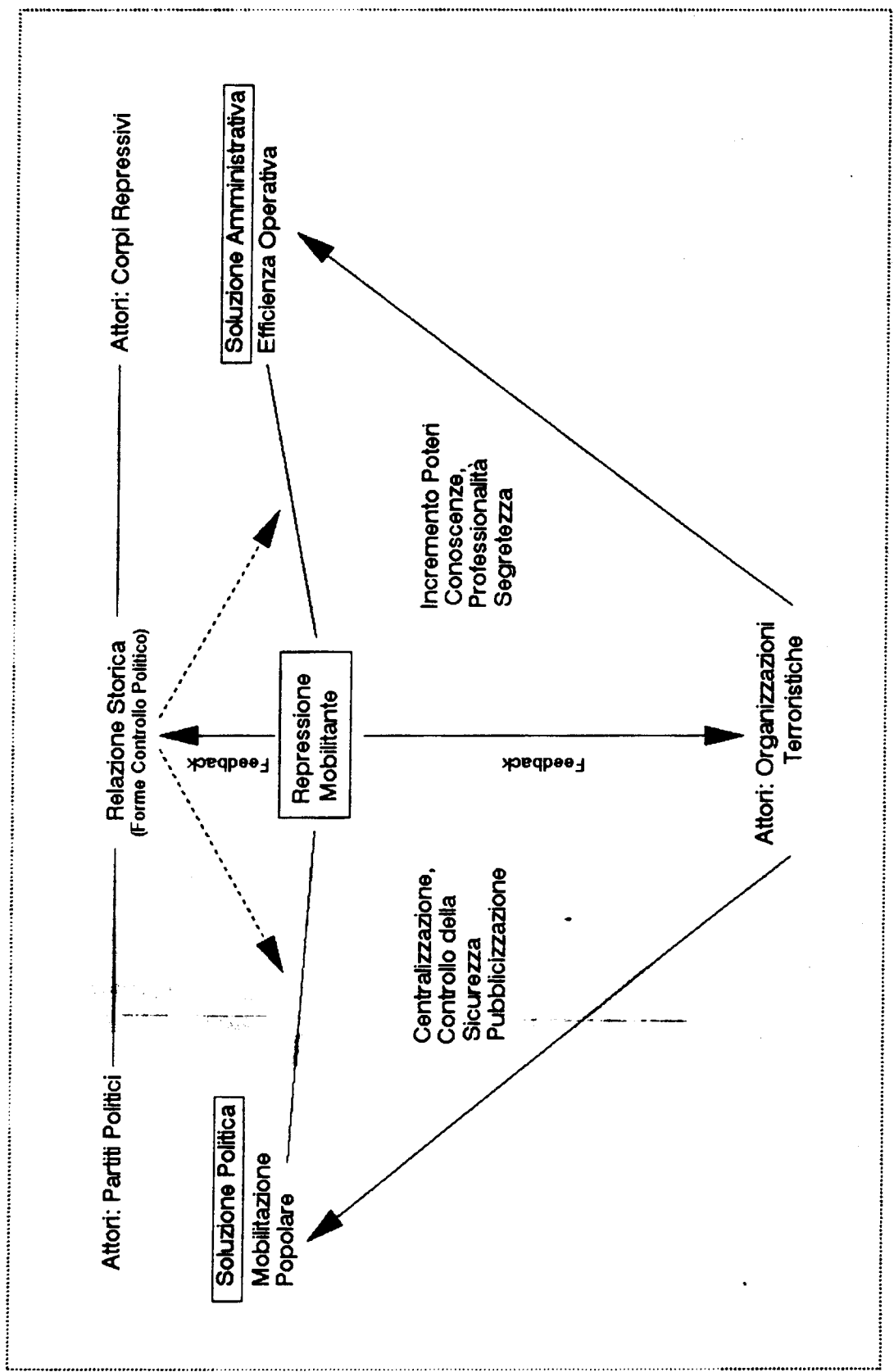
La soluzione tout court "politica" propria dei movimenti organizzati, i partiti politici, sindacati ecc.. che dispongono di diversi veicoli di soluzione, trattative interne, contrattazione e smobilitazione del conflitto proponendovi contropartite diversificate, spostamento del conflitto su altre issues ecc..., ma che in casi di particolare gravità tendono a privilegiare la soluzione del problema della destinazione e dell'uso della forza in forme riconducibili alla mobilitazione popolare;

La soluzione tout court "sociale" alla quale tende per definizione la società civile determinando la prevalenza delle maggioranze sulle minoranze.

Proseguendo sul solco dell'analisi svolta in precedenza, la nostra ipotesi è che il fulcro della risposta dello stato nella fase dell'emergenza terroristica viene a cadere nell'interazione tra la soluzione politica e quella amministrativa che definiamo come repressione mobilitante. Un'interazione che tende a prevalere, a condizionare e a conglobare, nel breve-medio periodo, la soluzione giuridica e quella sociale che, da questa influenzate, tornano, sul lungo periodo, come variabili determinanti nel sancire gli effetti del conflitto sul sistema politico e sul terrorismo, ovvero a ristabilire la normalità che segue l'emergenza.

L'interazione della soluzione amministrativa con quella che abbiamo definito politica dà luogo ad un rapporto triangolare tra forze politiche, apparati di polizia e terrorismo che abbiamo evidenziato nella fig. 3.

Fig. 3  
Modello Della Repressione Mobilitante



Su di un lato, nel passaggio dalla percezione all'interpretazione si sviluppa la reazione delle forze politiche che tendono a circondare la repressione di uno scopo aggregativo del consenso attraverso la mobilitazione popolare. Come è stato giustamente osservato<sup>11</sup>, le autorità politiche valutano ogni azione contro il terrorismo oltre che nei risultati militari anche nelle conseguenze sociopsicologiche e politiche sull'opinione pubblica. Quindi dietro ogni misura ed intervento c'è lo scopo di impressionare il pubblico oltre che di colpire i terroristi.

Da ciò deriva inoltre l'assenza di politiche globali di risposta quanto piuttosto considerazioni variabili delle pressioni e delle conseguenze contingenti: significativamente scorrendo la letteratura si nota che, ad es. rispetto alla questione degli ostaggi manca del tutto all'interno dei diversi paesi che hanno affrontato il terrorismo, una strategia univoca<sup>12</sup>.

Sul lato opposto il confronto diretto degli apparati di polizia con il terrorismo che tendono a privilegiare nella repressione tutti gli aspetti che favoriscono l'efficienza. La lotta al terrorismo comporta metodologie, strumenti e priorità organizzative peculiari relative alla non convenzionalità del terrorismo rispetto ad altre forme di criminalità. Da considerare che l'efficienza repressiva, forza di base motivante della cultura poliziesca, riceve un'impulso particolare dall'esposizione fisica alla minaccia dei terroristi.

---

11. da P. Wilkinson, "Terrorism versus Liberal Democracy: the Problem of Response" in Conflict Studies, n. 76, (1976), pp. 10/11

12. Per un'ampia analisi comparata di questo aspetto del controterrorismo si veda R. Clutterbuck, Living with Terrorism, London, Faber and Faber, 1975

Si hanno quindi due posizioni non sempre coincidenti rispetto alla dilatazione e alla pubblicizzazione degli strumenti e delle modalità di intervento.

La strumentalità politica della repressione spinge da una parte le forze politiche ad avocare le scelte relative alla sicurezza nelle forme legislative ed amministrative incidendo su poteri, struttura e sistema di controllo delle agenzie repressive.

Dall'altro lato la "sovranità" delle agenzie repressive nell'ambito della sfera fissata dal diritto, che ha sempre una dose di approssimazione, si dilata inevitabilmente con l'ampliamento dei mezzi di intervento nel controterrorismo che, inoltre, incentivando lo sviluppo necessario di una professionalità mirata, allarga il monopolio delle conoscenze e capacità tecniche degli apparati repressivi.

Le forme del "crisis management" relative al coordinamento e alla distribuzione delle responsabilità in ogni contesto nazionale rispondono alle caratteristiche specifiche dell'assetto politico istituzionale e, si è osservato, sono scarsamente comparabili<sup>13</sup> e quindi generalizzabili.

Nell'assenza di modelli di analisi cui fare riferimento, proponiamo l'individuazione delle caratteristiche dell'assetto politico istituzionale influenti sulla repressione attraverso la composizione delle variabili "interne" ai due apparati in esame, quello politico e quello repressivo, con le modalità della loro interazione. Un'interazione la cui analisi va a focalizzarsi sulla forma di controllo politico delle funzioni della sicurezza che mette in evidenza rapporti di dipendenza/indipendenza peculiari in ogni contesto nazionale.

---

13. vedi W.J. Bishop, "Can Democracy Defend Itself against Terrorism?" in Commentary, LXV (1975), 5, pp. 55/62

L'ipotesi di lavoro che proponiamo in questa ricerca è che tale rapporto si pone come variabile indipendente alla comparsa del terrorismo e sancisce la reciproca dipendenza dei due apparati nella fase della repressione. Un rapporto che si articola su diversi piani che dipendono dall'eterogeneità dei due apparati in esame da cui derivano più veicoli di influenza sui vari momenti della repressione.

#### 1.4. La repressione: il ruolo

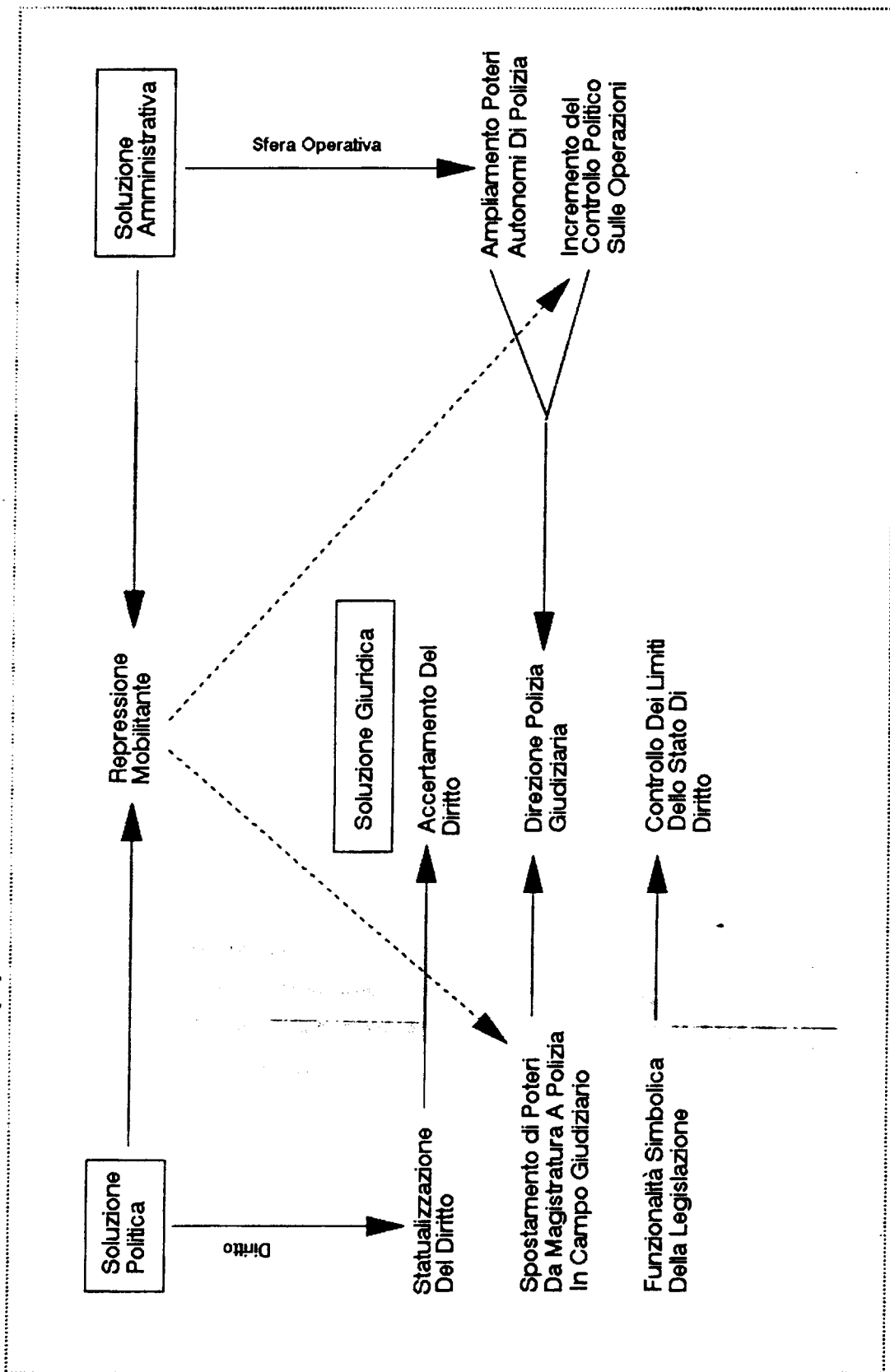
Il rapporto tra la repressione mobilitante e quella giuridica viene analizzato nella fig. 4, ove sono evidenziate le linee di condizionamento delle funzioni giudiziarie. Alla "naturale" influenza della soluzione politica che si attua direttamente attraverso la statualizzazione del diritto<sup>14</sup>, nell'interazione con la soluzione amministrativa si aggiunge innanzitutto uno spostamento di competenze dalla magistratura agli apparati di sicurezza che è tipico di tutte le situazioni di conflittualità extraistituzionale diffusa. Slittamento che si attua attraverso il diritto e che si traduce sia in un'ampliamento dei poteri di polizia giudiziaria che riducono il margine di controllo della magistratura sull'accertamento dei reati, sia nell'estensione di poteri preventivi di polizia su cui il controllo giudiziario ha caratteristiche prevalentemente formali. Le conseguenze sul rapporto tra i poteri dello stato e sulle aperture all'ingerenza politica variano nei diversi contesti a seconda della tradizionale distribuzione delle funzioni repressive tra esecutivo e

---

14. alla proliferazione di norme rivolte verso i cittadini, definite primarie, si accompagna la proliferazione di norme secondarie che fissano e delimitano le competenze dei giudici (Cfr. Borlandi op.cit., pp. 546/547)

Fig. 4

## Modello Della Repressione Mobilitante In Rapporto Alla Soluzione Giuridica



giudiziario (la fig. 3) è strutturata sul sistema italiano che congloba nella magistratura indipendente la funzione inquirente e quella istruttoria: qui la possibilità di condizionamento politico passa attraverso la polizia giudiziaria che alla dipendenza funzionale dalla magistratura accompagna quella organica dall'esecutivo).

La forma di condizionamento più decisiva mi pare però attinente alla funzionalità politica e simbolica che il diritto viene a rivestire nel contesto della repressione mobilitante. Una funzionalità che tende a scontrarsi con la razionalità e il rispetto formale dei limiti dello stato di diritto di cui il ceto e la cultura giuridica sono tradizionali controllori. Politicamente la legittimità delle misure viene misurata piuttosto sui termini sostanziali dell'accordo politico e del sostegno sociale che questo mobilita, come fattori determinanti dei limiti della repressione in uno stato democratico. Giustamente, mi pare, si è osservato che la richiesta pubblica di un'azione politica visibile di reazione al terrorismo si focalizza negli stati occidentali, ove si assume un'identità tra legge, ordine e giustizia, in gran parte sulla legislazione che nei limiti ammessi ha innanzitutto a funzione di soddisfare le richieste di un pubblico oltraggiato<sup>15</sup>.

Rispetto infine alla soluzione sociale, la priorità della repressione mobilitante si presenta indispensabile al mantenimento del monopolio della forza dello stato e della funzione di mediazione dei conflitti. La repressione del terrorismo ~~vi~~ risponde come soffocamento di iniziative private e sociali di

---

15. Cfr. J.B. Bell, A Time of Terror: How Democratic Societies Respond to Revolutionary Terrorism, New York, Basic Books, 1978



prevaricazione violenta (il controterrorismo vigilante) e la mobilitazione politica come strumento di indirizzo su valori e fini funzionali alla stabilità e continuità politica.

Il nodo centrale della risposta al terrorismo è quindi dato dall'interazione della soluzione politica con quella amministrativa che precede temporalmente quella giuridica supplendovi anche a carenze e difficoltà sul breve-medio periodo e che, conglobandola in quella politica, indirizza la soluzione sociale la cui autonomia viene soffocata dall'efficacia repressiva. Ma sul lungo periodo queste due soluzioni tornano ad essere determinanti nel sancire gli effetti del conflitto sul sistema politico e terrorismo. Consideriamo infatti che a quello che viene additato come il pericolo più grave del controterrorismo, cioè un'involuzione autoritaria conseguente ad una over-reazione repressiva, gli antidoti stanno proprio nella resistenza e nella sovranità di un sistema giudiziario che indipendentemente dagli imperativi contingenti cui è sottoposto il potere politico, mantiene salvi, stabili e continue le procedure e i principi dello stato di diritto, grazie soprattutto ad una vasta opposizione sociale al terrorismo che contenendone la diffusione consente una repressione limitabile.

Tornando alla fig. 2, mi sembra sostenibile che il mantenimento della democrazia, che attiene alla resistenza delle proprietà sistemiche (D2), sugli effetti del controterrorismo (G) risale in primo luogo alla resistenza delle proprietà sistemiche (D1) nei confronti dell'impatto del terrorismo (C1) che determinano gli obiettivi politici della repressione (F1) imposta dal conflitto (C2) e reagente all'iniziativa terrorista (F2). E quindi in definitiva la reazione al terrorismo attiene in un sistema democratico ad una repressione obbligata che una polarizzazione sociale a favore dello stato richiede accentuata e

contenuta , attuabile attraverso la repressione mobilitante che tende a scavalcare e a indirizzare nella fase dell'emergenza la soluzione sociale e quella giuridica sul presupposto della loro essenzialità.

#### 1.5. Gli effetti del terrorismo

Nelle situazioni di democrazie ampiamente legittimate ove non si hanno cambiamenti radicali, rimangono da considerare gli effetti del terrorismo all'interno del sistema politico nella fase dell'emergenza e, conseguentemente, sul lungo periodo. Circa gli effetti sulla distribuzione del potere politico, gli effetti sociali e sui rapporti tra potere e comunità politica, la letteratura è abbastanza discorde. Gli unici risultati cui praticamente tutti accedono attengono ad effetti costringenti sulla sfera legale e alla differenziazione e specializzazione strutturale delle agenzie repressive.

La scarsa generalizzabilità dei risultati più prettamente politici del conflitto è data, a mio avviso, dai meccanismi peculiari che in ogni sistema politico definiscono i valori mobilitanti che circondano la repressione e che determinano gli effetti del controterrorismo sia sul sistema partitico che sulla società. Accanto al valore base sfidato dai terroristi, la vita, sono fondamentali i valori politici e soprattutto la loro definizione operativa che la reazione esalta. Basti pensare alle diverse possibili interpretazioni che possono accompagnare l'esaltazione della democrazia (es. tra apertura e chiusura politica) e le conseguenze sui movimenti sociali (es. tra istituzionalizzazione o apatia e affossamento), oppure il tipo di integrazione che viene esaltato nell'unità politica e le conseguenze sul sistema partitico; o infine le diverse modalità possibili della solidarietà politica, con le relative conseguenze,

alle agenzie repressive. In definitiva, i risultati del terrorismo sul sistema politico sono attribuibili soprattutto ai connotati della strategia politica adottata che accompagna la repressione, ovvero alle modalità della delegittimazione della lotta armata.

#### 1.6. Metodologia e piano della ricerca

La nostra ricerca è concentrata sulla repressione del terrorismo in Italia le cui variabili e le relazioni principali sono indicate nella fig. 3.

Considereremo le vicende terroristiche, in relazione alle differenziazioni strategiche, moduli organizzativi ed evoluzione temporale degli obiettivi e forme d'azione, come variabile essenzialmente indipendente che agisce sulla definizione della reazione del sistema politico (capitolo 2). Metodologia che rispetta una considerazione analitica deducibile dal nostro modello (fig. 2) ove la configurazione del terrorismo come variabile dipendente dal sistema politico ha una relazione diretta soltanto rispetto alle origini della lotta armata, mentre relativamente allo sviluppo si ha piuttosto una relazione di feedback che parte dal terrorismo stesso e passa attraverso la reazione del sistema politico al terrorismo per tornare poi ad esso, un circolo che terremo presente nelle tappe della repressione. L'obiettivo principale di questo capitolo è stabilire le caratteristiche più salienti del terrorismo influenzanti la repressione.

Delle altre due variabili influenti, apparato politico e apparato repressivo, presentiamo nel capitolo terzo una ricostruzione storica delle relazioni. Un'analisi che presenta un quadro sintetico dell'apparato della sicurezza, in cui è compresa la ricostruzione dal dopoguerra degli aspetti strutturali e

funzionali, sottolineandone il ruolo nel conflitto extraistituzionale in rapporto all'evolversi delle vicende politiche.

Il capitolo terzo si ferma alla comparsa della lotta armata. La metodologia che qui adottiamo considera infatti che nel corso della repressione i due apparati agiscono in parte su dinamiche proprie interne ed in parte interagiscono stabilendo quindi anche relazioni che sono di reciproca dipendenza. Motivo per cui mi è sembrato più opportuno proseguirne poi l'analisi nella fase della ricerca empirica, fissandovi di volta in volta le influenze sui diversi aspetti del controterrorismo.

Il secondo ed il terzo capitolo sono in un certo senso "propedeutici" all'analisi della repressione del terrorismo che segue nei capitoli successivi. Ad entrambi è stata preposta un'introduzione teorica svolta attraverso indagini sulla letteratura, che fissa in un caso i connotati più salienti della strategia terroristica e soprattutto delle reazioni che intende e può provocare, e nell'altro caso le variabili influenzanti il ruolo degli apparati repressivi in rapporto alla società e alla politica.

Con il quarto capitolo si entra nella ricerca vera e propria. Qui l'oggetto è la definizione della soluzione politica la cui ricostruzione parte dalla percezione, come analisi della minaccia, delle cause e degli obiettivi del terrorismo, alla strategia di lotta. Sotto esame il contesto politico della repressione e in particolare il funzionamento del sistema partitico i cui equilibri e le cui dinamiche presentano in questi anni variazioni significative che tratteremo come variabili sull'output preso in considerazione in questa parte della ricerca: la legislazione contro il terrorismo. Nell'ambito di tale legislazione particolare attenzione viene data alle misure condizionanti l'intervento degli

apparati di polizia che definiscono un'aspetto dell'intreccio della soluzione politica e quella amministrativa.

La soluzione amministrativa è analizzata nei capitoli cinque e sei, il primo dedicato all'esame dei problemi organizzativi degli apparati di sicurezza in relazione all'anti e controterrorismo e il secondo ad una ricostruzione delle tappe della lotta. Circa le modalità di adozione dei requisiti propri dell'anti e controterrorismo, analizzati attraverso un'indagine sulla letteratura, si terrà presente l'influenza di variabili corporative burocratico-militari.

L'analisi della soluzione politica e di quella amministrativa è stata separata oltre che per comodità espositiva per facilitarne l'individuazione delle rispettive variabili "interne". Ciononostante, in ogni capitolo il peso del reciproco condizionamento verrà posto in evidenza e valutato nei risultati.

L'ultimo capitolo, il settimo, è diretto a cogliere il peso della subalternità della lotta al terrorismo rispetto ad interessi "privati" degli attori in essa coinvolti. Un aspetto che nella letteratura straniera sul tema trova scarsissimi riscontri e che in Italia approda ad interventi elusivi dal controllo democratico cui il terrorismo si dimostra facilmente strumentalizzabile, che si collocano nelle smagliature del rapporto tra apparati politici e repressivi.

L'influenza di tutte le variabili prese in considerazione sarà tesa a dimostrare tre processi che concorrono a spiegare, su meccanismi che vogliamo dimostrare interagenti, le difficoltà della repressione del terrorismo in Italia che risalgono alla

sottovalutazione da parte del sistema politico (capitolo quattro), all'impreparazione degli apparati di sicurezza (capitoli cinque e sei) e alla manipolazione politica della lotta armata (capitolo sette). Tre processi i cui "contrari", di cui temporalmente sono ricostruiti via via i passaggi e le caratteristiche, concorrono a spiegare, assieme all'evoluzione interna della lotta armata, le modalità della sconfitta del terrorismo italiano.

Prima di chiudere, qualche parola sulle fonti utilizzate. Per definire il "contesto della repressione", il quadro politico, la struttura ed il funzionamento degli apparati di sicurezza, le caratteristiche e l'andamento del terrorismo, siamo ricorsi alla letteratura esistente, che in alcune parti è sovrabbondante ed in altre molto scarsa. L'analisi dei vari momenti della repressione è stata invece attuata prevalentemente attraverso la documentazione parlamentare.

Facilmente accessibile e ampiamente documentabile si è dimostrata l'analisi della legislazione. Ad una estrazione dalla ormai notevole letteratura di stampo giuridico, molto utile a prescindere dagli aspetti più tecnici per capire la portata dei vari provvedimenti, abbiamo accompagnato l'analisi dei dibattiti parlamentari per capire le motivazioni ed i tipi di contrattazione che stanno dietro le leggi. Un'analisi che è stata integrata da alcuni documenti reperiti negli archivi dei due maggiori partiti italiani.

Nella parte dedicata agli aspetti operativi della repressione le fonti principali che citiamo nel corso della ricerca sono, data la natura piuttosto delicata dell'argomento, già pubblicate. I dettagli dell'intervento degli apparati repressivi contro il terrorismo sono ancora a diversi anni di distanza coperti da una riservatezza difficilmente penetrabile. Per nostra fortuna un aiuto decisamente consistente è venuto da due inchieste parlamentari ampiamente documentate, soprattutto

negli allegati in cui sono riportati i resoconti stenografici di interviste a personaggi coinvolti in prima linea contro il terrorismo, che in un caso direttamente e nell'altro più parzialmente toccano la repressione della lotta armata. Le informazioni da queste tratte sono state approfondite attraverso dei colloqui informali con esponenti dei corpi di polizia. Colloqui che non possiamo citare, di cui non si dispongono registrazioni, ma che sono stati molto utili, assieme alla presa in visione di documenti riservati non citabili, per l'individuazione degli aspetti più significativi della repressione operativa del terrorismo in Italia. Gli unici dati "quantitativi" di cui abbiamo disposto sono relativi alle denunce delle forze di polizia per reati politici e ci sono stati forniti dal Centro Documentazione Dati del Ministero dell'Interno.

Per la ricostruzione storica dei vari momenti, le due inchieste parlamentari sono state integrate da altre fonti. La ricostruzione dell'intervento degli apparati di sicurezza è stata in buona parte attuata attraverso un'analisi dei principali giornali italiani, soprattutto periodici. Per la ricostruzione della manipolazione del terrorismo si sono utilizzati i risultati di una letteratura ormai abbastanza vasta, prevalentemente fondata sull'analisi delle inchieste giudiziarie sul terrorismo di destra.

---

## Capitolo 2. La prima variabile: il terrorismo

L'obiettivo di questo capitolo è duplice. Analizzare in primo luogo le reazioni che il terrorismo vuole e può provocare, sottolineandone le caratteristiche strategiche, attraverso un'opera definitoria da cui ne emergano le peculiarità rispetto ad altre manifestazioni di violenza politica. In secondo luogo ricostruire, o meglio fissare, le vicende più significative del terrorismo italiano attraverso la presentazione dei protagonisti e l'analisi delle fasi evolutive.

Il collegamento dei due obiettivi, che rappresenta in sostanza l'unica nota di originalità di questo capitolo, sta infine nel mettere in evidenza i tratti più salienti del terrorismo italiano influenzanti i vari momenti della repressione.

### 2.1. La strategia del terrorismo

Nell'ambito di questa ricerca una domanda particolarmente importante riguarda le reazioni che il terrorismo intende e può provocare, al fine di capire su quali terreni si gioca lo scontro. Il termine terrorismo ha assunto un uso più connotativo che denotativo e quando una azione viene definita terroristica si intende implicitamente che è inumana, riprovevole e ingiustificata. Inoltre il terrorismo viene spesso confuso con altri mezzi violenti di lotta politica quali, ad es., la guerriglia. Un'operazione definitoria del termine sembra quindi opportuna per sgombrare il campo da possibili equivoci.



-chi lo esercita: il terrorismo è solitamente utilizzato da gruppi ristretti, spesso non ufficiali e clandestini<sup>1</sup>. Il terrorismo viene scelto come arma da parte di una minoranza che, a suo giudizio, non dispone di altri mezzi altrettanto efficienti per raggiungere gli scopi prefissati. La violenza terroristica corrisponde ad una logica precisa e razionale: i terroristi non sono, nella stragrande maggioranza, degli psicopatici ma delle persone la cui caratteristica è, ad es. secondo Martha Crenshaw, la normalità<sup>2</sup>. Si è rivelato inoltre difficile collegare la scelta del terrorismo con particolari segmenti sociali e l'unico

---

1. L'esistenza di un gruppo, piuttosto che di singoli individui, traccia la distinzione tra attività antisociale e resistenza politica (Cfr. B. Singh, "An Overview" in Y. Alexander, S.M. Finger (eds), Terrorism, Interdisciplinary Perspectives, New York, John Jay Press, 1979, p. 15)

2. M. Crenshaw "The Causes of Terrorism" in Comparative Politics, XXII (1981), 4, p. 390. Va però ricordato che le posizioni sulla personalità dei terroristi non sono in letteratura unanimi. Alcuni autori vi hanno riconosciuto delle persone immature, dei fanatici e falliti che rivendicano la propria sconfitta tramite la violenza, dei megalomani dediti al culto della propria personalità o addirittura dei veri e propri malati di mente (a sostegno di questa tesi si veda, ad es., W. Laquer, Terrorisme, Parigi, Puf, 1979 (ed. orig. 1978, pp.131/144, e L. Pellicani, I rivoluzionari di professione, Firenze, Vallecchi, 1975, p.115). Ma una spiegazione del terrorismo in termini psicopatologici sembra riduttiva soprattutto laddove il fenomeno ha raggiunto vaste proporzioni reclutando numerosi militanti, per quanto l'agire dei terroristi appaia aberrante al senso comune. Si ricorda in proposito lo stupore di Giorgio Bocca durante il processo alle Brigate Rosse nel marzo 1978: "L'impressione che fanno gli imputati a vederli da vicino è questa: primissima la loro gioventù incredibile" e poi "sono di una normalità che contribuisce a fare apparire la vicenda come gratuita, come insensata" (G. Bocca, Il terrorismo italiano, 1970/1978, Milano, Rizzoli, 1979, p. 123)

dato comune sembra essere la giovane età dei militanti<sup>3</sup>. La pratica della lotta armata favorisce lo sviluppo di una forte solidarietà e di una coscienza di gruppo che stabiliscono l'identità e i confini del gruppo stesso<sup>4</sup>, ma anche lo separa dal resto della comunità. Anche se inizialmente molti gruppi cercano di mantenere il contatto con l'esterno, l'adozione di pratiche terroristiche e quindi la necessità di difendersi dalle forze dell'ordine costringono alla scelta della clandestinità e all'innalzamento di barriere protettive. Un processo le cui dimensioni sono comunque relative all'estensione dell'area di sostegno politico che determina i margini della copertura e della mimetizzazione.

-chi lo subisce: il numero delle vittime direttamente colpite dal terrorismo non è solitamente alto rispetto ad altre forme di violenza politica. Il terrorismo fa particolarmente scalpore perchè colpisce prevalentemente degli innocenti, cioè persone non necessariamente coinvolte in prima persona nell'uso di metodi di lotta violenta. In realtà il processo di selezione delle vittime del terrorismo non è univoco nei gruppi contemporanei della lotta armata e quindi verrà discusso più avanti.

---

3. Nell'analisi fatta da Laquer su molte formazioni terroriste di varie epoche questo appare infatti essere l'unico comun denominatore (W. Laquer, Op. Cit., pp. 131/132). Sulla difficoltà di individuare segmenti sociali particolarmente propensi al ricorso alle forme più estreme di violenza politica si veda D. Della Porta, "Le cause del terrorismo nelle società contemporanee. Riflessioni sulla letteratura", in D. Della Porta, G. Pasquino (a cura di), Terrorismo e violenza politica. Tre casi a confronto: Stati Uniti, Germania e Giappone, Bologna, Il Mulino, 1983, pp. 25/29

4. Sugli effetti coesivi del conflitto sociale all'interno di gruppi contrapposti si veda L. A. Coser, The Functions of Social Conflict, cit., pp. 72/81

-la modalità delle azioni: le azioni terroristiche sono distruttive nei confronti di cose e/o persone. La scelta della violenza deriva dalla condizione minoritaria dei gruppi, rende visibili, serve per imporre la propria presenza ed ha effetti psicologici dirompenti operando una rottura della vita politica "normale" e provocando reazioni emotive. Il terrorismo non segue i ruoli e le convenzioni ancestrali della guerra e agisce a tradimento confidando sulla sorpresa degli agguati non ponendo, secondo Wilkinson, alcuna distinzione tra combattenti e non combattenti<sup>5</sup>. Gli attentati sono organizzati in clandestinità e la assente, o comunque la molto limitata, prevedibilità genera il senso della possibilità che tutti vengano colpiti. L'uso di questa tecnica moltiplica l'efficacia delle azioni con un ampio divario tra mezzi impiegati e risultati ottenuti.

-la frequenza delle azioni: la strategia terroristica implica continuità e frequenza di azioni rispondenti ad un disegno preordinato con coerenza di obiettivi e organicità nel tempo come manifestazione periodica dell'attività di un determinato gruppo. L'atto singolo, per quanto possa avere tutte le caratteristiche proprie dell'azione terroristica, non può, per la limitatezza dei suoi effetti, essere iscritto in una strategia terroristica che per i fini che si propone, li vedremo tra breve, necessita della continuità, se non proprio nei fatti, perlomeno, nella minaccia. In definitiva -il massimo effetto destabilizzante è raggiunto dalla combinazione della imprevedibilità geografica e temporale dell'attentato nella certezza che verrà compiuto.

---

5. vedi P. Wilkinson, Terrorism and the Liberal State, London, The MacMillan Press, 1977, pp.106/114

-i fini del terrorismo: il dato fondamentale che unisce tutte le manifestazioni di terrorismo è il seguente: il terrorismo è una strategia di guerra psicologica che punta più a manipolare le attitudini politiche piuttosto che a combattere fisicamente un nemico e si propone obiettivi che superano il risultato materiale delle proprie azioni. E' una strategia diretta a produrre impatti calcolati su diversi audiences e, in particolare, ad utilizzare tali impatti per condizionare il corso degli eventi politici. I gruppi della lotta armata sono numericamente ristretti e, anche se spesso dotati di una efficiente organizzazione, sono incapaci di affrontare in uno scontro armato diretto un nemico che, sotto il punto di vista militare, è incommensurabilmente più forte.

Nel terrorismo la violenza lancia un messaggio ed è la scelta delle vittime che deve esplicitarne i contenuti: sui tipi di messaggi e sugli audiences che ne sono destinatari si hanno però delle importanti differenze strategiche. Per capirle bisogna risalire agli obiettivi delle formazioni armate: in generale queste cercano potere politico, ma con modalità e contenuti che possono in parte differire .

Iniziamo con quei gruppi che si propongono di cambiare totalmente il sistema vigente, quale il caso ad es. dei terroristi di sinistra italiani e tedeschi degli anni settanta. Un simile obiettivo può essere raggiunto soltanto attraverso una guerra civile di vaste dimensioni nella quale il terrorismo ha una funzione di avanguardia ed è concepito come "detonatore" iniziale con le seguenti funzioni tra loro strettamente collegate: delegittimare la classe dirigente attuale, ottenere il sostegno politico e militare dei gruppi privilegiati dall'ideologia terrorista, neutralizzare l'opposizione dei gruppi nemici.

La delegittimazione dello stato viene perseguita stringendo la classe dirigente in posizioni di difesa dell'ordine pubblico e

costringendola ad una alternativa tra una azione fortemente repressiva (funzione smascheratrice volta a mettere in luce gli inganni e le macchinazioni che permettono ai governi di dominare evidenziandone quindi di fronte ai gruppi privilegiati la vocazione invariabilmente repressiva<sup>6</sup>) e un'azione debole, incapace di rispondere alle domande di ordine e sicurezza provenienti dai gruppi sociali minacciati dal terrorismo, spesso gli stessi che sostengono il sistema vigente. Nei confronti della popolazione il messaggio è dunque differenziato: l'azione terrorista deve "terrorizzare" i gruppi nemici e spingerli a reazioni isteriche ed emotive ma, al contempo, anche "stimolare nei gruppi scelti come interlocutori privilegiati un sostegno fondato non sulla paura ma sull'accettazione razionale dei fini dei terroristi"<sup>7</sup>.

Per ottenere questi risultati le azioni terroriste necessitano di essere "spiegate" e le vittime devono rappresentare in qualche

---

6. L'obiettivo di smascheramento della natura repressiva dei governi è una tappa fondamentale del progetto politico di gran parte delle organizzazioni terroristiche contemporanee. Viene teorizzato da Carlos Marighela, il primo grande teorico della guerriglia urbana: "dal momento in cui gran parte della popolazione comincia a prenderla sul serio, il suo successo è assicurato. Il governo può solo intensificare la sua repressione, rendendo la vita dei suoi cittadini più dura di quanto lo sia mai stata: ci saranno irruzioni nelle case, le ricerche della polizia saranno organizzate, la gente innocente arrestata e le comunicazioni interrotte. Il terrore della polizia sarà all'ordine del giorno e ci saranno sempre più assassinii politici: in breve si avrà una persecuzione politica di massa...La situazione politica del paese diventerà una situazione militare" C. Marighela, Minimanual of the Urban Guerrilla, Harmondsworth, Penguin, 1971, p. 95

7. D. della Porta, Le cause del terrorismo nelle società contemporanee. Riflessioni sulla letteratura, in D. della Porta, G. Pasquino (a cura di) Terrorismo e violenza politica, cit, pp. 17/18

modo la condizione di "ingiustizia" sofferta dai gruppi che nel conflitto futuro dovranno avere il ruolo protagonista. Nelle società moderne e burocratiche il potere non si identifica più in poche e determinate persone, ma in una struttura più articolata che richiede "un'azione diffusa di scompaginamento ai più diversi livelli della gerarchia dei compiti" e quindi "nella scelta dei loro bersagli le organizzazioni clandestine che operano nelle società moderne capitaliste non valutano la pericolosità di una persona rispetto alla loro causa nè la quantità di potere che un individuo gestisce, ma piuttosto la funzione che esso assolve nelle strutture burocratiche del sistema"<sup>8</sup>. Non occorre dunque che la vittima sia personalmente responsabile di determinati atti, quanto che appartenga ad una qualsiasi struttura od organismo concepiti come mezzi e fonti di repressione: la vittima ne è il simbolo. I possibili bersagli di una simile tattica sono infiniti ed è impossibile proteggerli tutti e prevedere chi sarà colpito: ciò genera un acuto senso di insicurezza generalizzato.

Passando ad altre manifestazioni di terrorismo vediamo che talvolta le formazioni armate hanno obiettivi più limitati: piuttosto che sostituire in toto il sistema vigente cercano di condizionarlo per ottenere determinate concessioni o per influenzarlo ad assumere, o non assumere, determinati comportamenti. Un caso importante è quello del terrorismo di origine nazionalista e con intenti separatisti: qui si ha l'opportunità di muoversi su due tableaux complementari. L'azione ha sempre un interlocutore privilegiato, rappresentato dai gruppi nazionali, di cui si cerca il sostegno con azioni non dissimili da quelle descritte sopra. Tale sostegno può però essere concepito non soltanto come passo verso una guerra civile ma anche come

---

8. Ibidem, p.16

risorsa da utilizzarsi per contrattazioni con il governo centrale al fine di ottenere importanti concessioni. L'azione è simile ma, proprio perchè l'obiettivo è più circoscritto, la strategia può essere più complessa: la logica della intimidazione e della propaganda può essere composta con quella della negoziazione.

Un tipo di terrorismo che si è manifestato con forme di azione molto diverse è quello "nero" che, soprattutto in Italia nella prima metà degli anni settanta, ha privilegiato l'aspetto intimidatorio e più propriamente "terroristico" degli attentati, indiscriminati non solo negli effetti ma anche nella scelta dei bersagli. Le azioni della destra sono state solo raramente rivendicate e spiegate: il fine non risiede nel proselitismo ma nella diffusione del panico facilmente raggiungibile con attentati ciechi ed anonimi. Il terrore deve provocare la richiesta di ordine e protezione da parte dell'opinione pubblica tale da spostare l'asse politico del paese su posizioni autoritarie di destra o quantomeno da bloccare qualsiasi apertura di segno politicamente opposto.

Per completare il quadro bisogna considerare la dimensione internazionale del terrorismo contemporaneo che in realtà abbraccia forme e contesti abbastanza diversi di lotta armata. In primo luogo tale dimensione è stata ricercata da gruppi che perseguono una propria causa particolare per la quale concepiscono però una soluzione prevalentemente internazionale al cui scopo corrispondono gli attentati all'esterno: si allarga il conflitto locale su scala internazionale coinvolgendo gli interessi e la sovranità di altri paesi. Il più noto esempio è quello dei Palestinesi. Diverso è il caso di legami tra gruppi della lotta armata di diversi paesi che individuano degli obiettivi comuni, valga come esempio l'euroterrorismo, che pur avendo radici ed obiettivi nei diversi contesti nazionali hanno trovato un comun

denominatore nella guerra al capitalismo. In questo caso la dimensione internazionale del fenomeno è data dalle collaborazioni logistiche che travalicano le frontiere dei singoli stati, per cui è più opportuno in realtà parlare di terrorismo "transnazionale"<sup>9</sup>. Infine va considerata come ulteriore variabile la sponsorizzazione, più o meno palese, di stati sovrani a gruppi terroristi stranieri per scopi politico-strategici che in realtà può inserirsi in ognuna delle forme di lotta armata considerate.

A questo punto possiamo cercare di capire in che misura il terrorismo si distingue da altre forme di violenza politica contro lo stato. Le diverse manifestazioni possono essere distinte analiticamente tenendo presente due dimensioni essenziali: la quantità di popolazione coinvolta e il grado di organizzazione della lotta. Il seguente schema distribuisce alcuni tipi più diffusi di violenza politica secondo queste dimensioni:

---

9. Vedi W. Regis Farrell, op.cit., pp.10/11



livello di partecipazione popolare

	BASSO	ELEVATO
	Cospirazioni Terrorismo	Guerre interne: Guerriglia Rivoluzioni Guerre civili
ELEVATO		

livello di  
organizzazione  
della lotta.

	Sporadici e isolati episodi di violenza	Tumulti: sommosse di massa spontanee
BASSO		

Nel quadrante in basso a sinistra si collocano gli episodi di violenza isolati e disorganizzati che rappresentano in un certo senso -l'eccezione in un clima di generale coesistenza pacifica, oppure di apatica accettazione del sistema. I tumulti, inseriti nel quadrante in basso a destra, sono il sintomo di una opposizione strisciante, non organizzata ma diffusa. Nel quadrante in alto a sinistra il terrorismo si trova assieme alle cospirazioni: la variabile che distingue le due forme di violenza politica è qui data dai soggetti coinvolti. Le cospirazioni, con bassa partecipazione popolare ed uso di violenza, puntano direttamente alla conquista del potere confidando soprattutto

sulla sorpresa dell'avversario: vi ricorrono soggetti inseriti in posti chiave del regime, posizioni che fanno prevedere soluzioni rapide e poco sanguinose. Posizione più debole e quindi strategia meno diretta quella dei terroristi che mirano a condizionare il sistema politico oppure puntano alla sostituzione cercando di innescare uno scontro generale con le istituzioni (passaggio verso il quadrante a destra evidenziato dalla freccia). L'ultimo quadrante configura situazioni di progressivo coinvolgimento di popolazioni civili. La distinzione più sottile è quella tra terrorismo e guerriglia: diverso è il rapporto con le popolazioni. I guerriglieri godono di appoggi e coperture che consentono loro di muoversi come pesci nell'acqua (bastapensare ai partigiani) che i terroristi non hanno e sanno di non poter avere. L'azione dei guerriglieri è specificatamente diretta a colpire obiettivi politici e militari, spesso su terreni aperti, che il terrorismo tende piuttosto ad evitare<sup>10</sup>.

Il quadro qui delineato è volutamente schematico allo scopo di sottolineare come il terrorismo, nelle diverse forme, mette in realtà in gioco una pluralità di valori e quindi, lo vedremo oltre, può dar luogo a reazioni differenziate. Va tenuto però presente che, a prescindere dalle schematizzazioni di comodo, ogni formazione ha sue radici e un suo disegno politico, che all'interno di ogni scenario si possono manifestare, ed anche intrecciare, forme diverse di terrorismo, ed infine che il percorso dei gruppi armati può subire significative evoluzioni

---

10. Va comunque ricordato come forme di azione terroristica siano state utilizzate anche nel contesto di rivoluzioni e guerriglie: si parla in questi casi di uso del terrorismo in chiave tattica e non strategica in quanto non autonomo ma azione collaterale nel contesto di una lotta più ampia

temporali. Per questi motivi appare opportuno procedere ad un breve esame, che non pretende di essere esaustivo e rimanda alla già vasta letteratura pubblicata, dei caratteri più salienti del terrorismo manifestatosi in Italia.

## 2.2. Il terrorismo in Italia

Il fenomeno è complesso da analizzare perchè molto diverse sono le componenti, anche all'interno dei due filoni principali, terrorismo rosso e nero, e perchè ha avuto una durata decisamente lunga avendo attraversato la vita politica italiana per oltre un decennio. Al fine di ridurre la trattazione ai problemi che ci interesseranno in seguito, verrà presa in considerazione necessariamente generale l'ideologia delle diverse formazioni e si tenterà piuttosto di ricostruire la logica dell'azione terroristica attraverso l'interpretazione dell'attività delle organizzazioni della lotta armata sul presupposto che per il terrorismo gli obiettivi determinano il significato delle azioni. La selezione delle vittime e le modalità degli attentati ci sembrano indicatori significativi della differenziazione e specificazione delle strategie terroristiche.

### 2.2.1. Il terrorismo italiano: i protagonisti

La storia del terrorismo italiano è caratterizzata dalla presenza di due filoni politici -destra e sinistra- che hanno radici e motivazioni diverse anche se in qualche misura si sono influenzati reciprocamente. Il terrorismo di destra ha le sue prime radici in organizzazioni di fuorisciti dal Movimento Sociale Italiano (MSI) intorno alle quali ruotano anche elementi della Repubblica di Salò, si inserisce nella continuità biologica tra

vecchio e nuovo fascismo ed è legato concretamente all'evolversi storico della realtà politica italiana. Il terrorismo di sinistra nasce invece come fenomeno collaterale della mobilitazione collettiva della fine degli anni sessanta che si colloca alla sinistra del Partito Comunista (PCI) ed è essenzialmente costituito da frange che si staccano dai gruppi più violenti nati nelle scuole, nelle università e nelle fabbriche ma anche dallo stesso PCI. In secondo luogo le finalità sono diverse. Il terrorismo di destra cerca l'instaurazione di una dittatura elitaria e antiegalitaria, mentre quello di sinistra punta alla distruzione dello stato considerato strumento del capitalismo e alla costruzione di una società controllata dal proletariato. All'interno di entrambi i filoni si trovano gruppi diversi tra loro, per origini, obiettivi e finalità. E' necessario quindi approfondirli separatamente per poterli poi mettere a confronto ed evidenziarne i punti di contatto, le differenze e le reciproche influenze.

#### 2.2.1.1. Le organizzazioni della destra eversiva

Nell'immediato dopoguerra, con la conservazione di molti elementi fascisti nello stato repubblicano, la violenza viene utilizzata a destra come strumento di difesa degli interessi tradizionali colpiti dal progresso economico e dalla graduale avanzata delle sinistre. Proliferano gruppi squadristi che mantengono contatti con le organizzazioni pubbliche del neofascismo e che negli anni sessanta si aggregano attorno a

Ordine Nuovo (ON) e Avanguardia Nazionale (AN)<sup>11</sup> per combattere il varo del centro sinistra e spostare a destra l'asse politico del paese. Già alla metà degli anni sessanta, in particolare durante il convegno all'Istituto Alberto Pollio nel 1965, si decide per il ricorso ad azioni propriamente terroristiche, quali le stragi, e ci si prepara in vista di un futuro colpo di stato. Si sviluppa da questo momento un'unitarietà di fondo di tutte le azioni compiute dalla destra.

L'eversione nera presenta due temi di fondo, entrambi derivati dal mussolinismo, che nella evoluzione del terrorismo si pongono in sequenza temporale<sup>12</sup>. Nel periodo che va all'incirca dal 1969 al 1974/75 il terrorismo nero ha goduto di una sorta di rapporto privilegiato con alcuni corpi dello stato ed ha agito in raccordo operativo con gli interessi di gruppi dominanti, anche internazionali (in particolare spagnoli, greci e latino americani). Dei legami con i servizi segreti, italiani e stranieri, con alcuni settori della magistratura e della polizia e con le gerarchie militari avremo modo di parlare diffusamente in seguito. In questo periodo l'obiettivo sembra essere quello di spostare il regime a destra, verso l'autoritarismo, piuttosto che

---

11. Ordine Nuovo viene fondato nel 1956 da Clemente Graziani e Pino Rauti che escono dal MSI. Nel 1969 Rauti rientra nel MSI (di cui fino a poco tempo fa è stato segretario generale) del quale nel 1972 diventa deputato, mentre Graziani fonda il Movimento Politico Ordine Nuovo che viene sciolto con decreto ministeriale nel 1973 in quanto condannato per ricostruzione del partito fascista. Se ON si è dedicata in misura maggiore all'elaborazione politica, AN si è soprattutto concentrata sull'attività operativa ed è considerata essere la prima protagonista dello squadrismo degli anni sessanta. Secondo il Giudice Rosario Minna è esistita tra le due organizzazioni una sostanziale unità strategica poggiante su forti vincoli personali e politici (Cfr. R. Minna, "Il terrorismo di destra" in D. della Porta (a cura di) I terrorismi in Italia, Bologna, Il Mulino, 1984, pp.32/39

12. Questa interpretazione dell'eredità ideologica del mussolinismo è tratta da Minna, Ibidem, pp. 28/30

abbattere lo stato. E' la stagione dei colpi tentati e delle stragi che coincide col fallimento del centro sinistra e il progressivo aumento di voti del PCI. Il nemico principale è la democrazia parlamentare e l'obiettivo il recupero della tradizione attraverso la costruzione di uno stato "organico e aristocratico", mezzo di difesa dalla sovversione rossa in agguato. Va comunque considerato che nella ideologia di tutta la destra i connotati della società da crearsi riamangono sempre vaghi<sup>13</sup>.

La strategia cambia dopo il 1975/76: AN e ON subiscono dei processi, vengono sciolte e i gruppi dirigenti riparano all'estero. Molte trame nere vengono alla luce e cade il rapporto privilegiato col potere ufficiale: dalla non belligeranza si passa allo scontro diretto con lo stato. Nella strategia della destra prevale ora la volontà rivoluzionaria, seconda componente ereditata dal mussolinismo. Viene rifiutato il golpismo in quanto strumentalizzazione dei gruppi rivoluzionari da parte del sistema. Globale il rifiuto del sistema borghese, lo stesso MSI viene considerato un "traditore" e si cerca la solidarietà con tutti i movimenti di lotta ant imperialisti e anticapitalisti arrivando persino a mettere in discussione la dicotomia destra-sinistra. I protagonisti della seconda fase del terrorismo nero sono una serie di gruppi molto fluidi e interscambiabili: tra questi Terza Posizione, I Nuclei Armati Rivoluzionari (NAR) e il Movimento Rivoluzionario Popolare di cui - si cerca progressivamente un'aggregazione attorno alla figura di Franco Freda. Si cerca di creare una base di massa che dallo spontaneismo armato porti alla guerriglia con azioni indiscriminate: nello stato non esistono

---

13. Un'ottima ricostruzione dell'ideologia del terrorismo nero mi sembra essere: F. Ferraresi, "La destra eversiva" in D. della Porta (a cura di) I terrorismi in Italia, cit, pp. 225/289

punti strategici il cui annientamento possa aver effetto destabilizzante. E' quindi lo spargimento di terrore fra gli inermi la molla che deve far scattare la rivoluzione di massa. Ma non sempre la lotta armata è concepita come parte di un progetto politico e in molti documenti di questo periodo, più rozzi e indefiniti dei precedenti, l'azione violenta ha un significato esclusivamente esemplare ed eroico fine a se stesso.

#### 2.2.1.2. Le organizzazioni della sinistra eversiva

Anche qui troviamo più protagonisti ed è possibile operare una periodizzazione degli eventi. Il terrorismo di sinistra nasce più in sordina di quello di destra e le stesse azioni delle BR si confondono all'inizio con quelle di tanti altri gruppi violenti della sinistra extraparlamentare. Nasce in un'area ideologica che si pone al di fuori dei movimenti storici della sinistra, PCI e sindacato, e che intende reagire ai tentativi di riassorbimento delle conquiste operaie ottenute nel periodo della contestazione e dell'autunno caldo. Il gruppo più importante, per la vasta e complessa produzione ideologica, è Potere Operaio (PO), che porta avanti un'ideologia improntata sull'operaismo e che nel 1973 si scioglie per contrasti interni sul rapporto tra violenza di avanguardia e violenza di massa<sup>14</sup>. PO si dissolve nella vasta area dell'Autonomia Operaia composta da gruppi, collettivi e piccole

---

14. Per un'analisi della storia e dell'ideologia di PO rimando a: G. Bocca Il caso 7 aprile. Toni Negri e la grande inquisizione, Milano, Feltrinelli, 1980; e S. Galante, "Alle origini del partito armato" in Il Mulino, XXX (1981), 275, pp. 444/487. Sullo scioglimento di PO si hanno due interpretazioni: secondo la magistratura padovana fu fittizio per coprire il passaggio alla clandestinità e la scelta della lotta armata al fine di fornire un retroterra alle BR. Secondo la magistratura veneta tale scioglimento fu reale ed avvenne soprattutto sulla tematica organizzativa

organizzazioni che utilizzano la violenza per sfuggire alla logica della sinistra ufficiale, rappresentandone la guida intellettuale. Di questa area si serviranno i terroristi come zona di copertura e reclutamento e la storia del terrorismo di sinistra è strettamente legata a quella dell'Autonomia e di altri movimenti di protesta più o meno organizzati in un rapporto che si risolve diversamente nelle vicende dei vari protagonisti della lotta armata e che subisce forzate modifiche nel tempo.

Nell'insieme del terrorismo di sinistra due sono le componenti ideologiche principali, abbastanza diverse, ma che si influenzano ed anche si intrecciano. Una che si rifà al marxismo-leninismo e alla tradizionale contrapposizione tra classe operaia e sistema capitalista (le BR e in parte Prima Linea) ed un'altra che riprende temi sviluppati da nuovi movimenti sociali, per es. la stessa Autonomia operaia, che individua un nuovo soggetto rivoluzionario, l'operaio sociale slegato dall'aristocrazia operaia, che si muove in direzione dei bisogni e che contrasta il dominio sugli ambiti più privati, e non solo pubblici, dell'esistenza. Una figura astratta la cui condizione essenziale è la proletarietà.

Le BR sono la prima e la più longeva delle organizzazioni. Inizialmente legate all'autunno caldo e all'autonomia operaia acquisiscono col tempo una dimensione nazionale dando origine ad un partito combattente altamente strutturato, centralizzato, compartimentato e clandestino che all'attività di propaganda andrà sommando progressivamente un ruolo di antagonista diretto dello stato<sup>15</sup>. Di qui le accuse di militarismo e verticismo mosse dalle

---

15. Per un'analisi del progetto politico della BR rimando a Soccorso Rosso, Brigate Rosse, Milano, Feltrinelli, 1976



altre organizzazioni, oltre che dai movimenti della sinistra extraparlamentare.

Nel periodo 1969/75 altri protagonisti sono i Gruppi di Azione Partigiana (GAP) e i Nuclei Armati Proletari (NAP). I primi erano stati fondati da Feltrinelli ispirandosi al sistema della resistenza partigiana sul modello della guerriglia in terreno aperto. E' una strategia anomala rispetto agli altri gruppi, essenzialmente difensiva a fronte della paura di un golpe di destra. Pochi gli attentati prima dello scioglimento, nel 1972, a seguito alla morte accidentale di Feltrinelli. I NAP, nati da un movimento di contestazione interno alle carceri, sono stati portatori di un progetto politico di recupero delle "grandi potenzialità dei criminali" in base al quale la delinquenza è conseguenza dello sfruttamento della società capitalista ed ha quindi una valenza essenzialmente politica. Nel 1975 gran parte dei militanti viene arrestata<sup>16</sup>.

A partire dal 1976 le sigle proliferano. Nasce Prima Linea (PL) e si sviluppa un terrorismo diffuso, con un'ideologia ed obiettivi abbastanza diversi, meno organizzato, clandestino e duraturo ma che serve come retroterra e punto di riferimento per le organizzazioni maggiori.

PL nasce dunque nel 1976 da aggregazioni successive di gruppi fuoriusciti da organizzazioni collocate alla sinistra del PCI e si pone, per dimensioni e livello organizzativo, a metà strada tra le BR e i gruppi del terrorismo diffuso. Rispetto alle BR, PL si è data, o perlomeno ha cercato di darsi, una struttura di base più informale e meno clandestina tale da mantenere vivo il contatto

---

16. La storia e l'ideologia dei NAP sono descritte in Soccorso Rosso Napoletano, I NAP, Napoli, collettivo editoriale libri rossi, 1976

con i movimenti in cui si riteneva di poter raccogliere consensi e militanti. Rispetto ai gruppi del terrorismo diffuso PL presenta una dimensione più ampia e un modello organizzativo più complesso e centralizzato<sup>17</sup>.

Il terrorismo diffuso privilegia un soggetto rivoluzionario non necessariamente connesso alla fabbrica ed è strettamente legato al movimento collettivo del '77 che dilaga soprattutto nelle università e a cui si lega anche l'area più "dura" dell'Autonomia Operaia. Ideologia che abbraccia le tematiche della società post-industriale per la riappropriazione degli ambiti più privati dell'esistenza, che ha origine dal proletariato giovanile, dai consultori femministi ecc., e fa da sfondo alle teorizzazioni di Toni Negri sul passaggio dall'operaio massa all'operaio sociale. Il ricorso alla violenza si ha soprattutto in scontri aperti con la polizia e con rappresentanti della destra. Le frange più estreme di questo movimento daranno vita, soprattutto a partire dal riflusso che è piuttosto rapido, a gruppi impegnati in azioni più propriamente terroristiche e che in parte confluiscono nelle organizzazioni maggiori.

Se le radici e gli obiettivi dei due terrorismi -rosso e nero- sono diversi, ne consegue anche un diverso tipo di attività.

---

17. Per la storia e per l'analisi dell'ideologia di PL rimando a L. Stortoni, Analisi di un'organizzazione terrorista: Prima Linea, tesi di Laurea, Firenze Facoltà di Scienze Politiche, dicembre 1983

### 2.2.2. Il terrorismo italiano: una ricostruzione degli avvenimenti

Il terrorismo italiano ha una lunga durata. Se l'inizio ne è databile all'incirca nel 1969 (ovvero con la prima strage della destra e con la nascita delle BR) il ciclo può considerarsi quasi concluso nel 1982 e gli episodi che seguono sono isolati in un contesto di crisi che è politica oltre che militare<sup>18</sup>. Al fine di procedere ad una rapida ma esauriente ricostruzione degli eventi utilizzeremo, seguendo quanto già fatto dall'Istituto Cattaneo<sup>19</sup>, una serie di indicatori che, combinati fra loro, possono aiutare nella comprensione della logica terrorista. Indicatori, quantificati ed esposti in grafici e tabelle, relativi a: il numero delle organizzazioni terroriste operanti (grafico 1); gli atti di violenza, gli attentati complessivi e quelli rivendicati (grafici 2, 3, 4 e 5); gli attentati diretti contro le persone (grafico 6) e in relazione a questi il numero dei morti (grafico 7) e la distribuzione geografica (grafico 8); i bersagli colpiti (tabelle 1 e 2) e le forme di azione adottate (tabelle 3 e 4). I dati saranno riportati con frequenza annuale e distinti per il terrorismo di destra e quello di sinistra. Infine si prenderà in considerazione la distribuzione geografica degli attentati terroristici (tabella 5). Sulla base dei protagonisti, dell'intensità e delle modalità delle azioni terroristiche si individuano tre fasi essenziali della lotta armata.

-

---

18. Nel 1982 le formazioni di sinistra sono quasi del tutto sconfitte. Seguono solo alcuni attentati isolati di frange delle BR rimaste in libertà ma con scarse capacità di riaggregazione. Per la destra l'unico episodio rilevante, ma isolato, è quello della strage di Natale del 1984 sul treno Firenze Milano, di cui ancora non si conoscono i rapporti di continuità con i gruppi attivi in precedenza.

19. vedi D. della Porta, M. Rossi, "I terrorismi in Italia tra il 1969 e il 1982" in Cattaneo, anno III, n. 1, marzo 1983

1969/1975: la strategia della tensione e la propaganda armata

In questo periodo l'83% dei fatti di violenza sono attribuibili alla destra. Si tratta, nella grande maggioranza dei casi, di attentati non rivendicati contro sedi di partiti e sindacati, ma non contro sedi delle forze dell'ordine, cui si sommano cinque stragi e perlomeno un tentativo di colpo di stato nel dicembre 1970 ad opera del Fronte Nazionale guidato dal principe Borghese. La grande maggioranza degli attentati, così come le stragi, non sono rivendicati: perchè il terrore si diffonda non è infatti necessario che gli attentati vengano attribuiti ai veri autori, anzi gioca a favore di una simile strategia l'incertezza sui mandanti e gli eventuali sospetti sull'estrema sinistra<sup>20</sup>.

La storia del terrorismo di sinistra coincide, perlomeno fino al 1973, con quella delle BR che si sviluppa in riferimento continuo con il movimento collettivo di questi anni verso cui si propaga la causa rivoluzionaria. L'attività si sviluppa soprattutto nelle fabbriche, a Milano e poi a Torino, in particolare alla FIAT, ove il conflitto tra gruppi autonomi e sindacali è più duro. Dal 1972 tutti i militanti regolari delle BR, quelli cioè impiegati a tempo pieno, entrano in clandestinità. Solo i Gap di Feltrinelli si pongono fino al 1972 in concorrenza con le BR, ma con un livello di violenza politica piuttosto basso, per poi rifluire, in parte, dopo la morte dello stesso Feltrinelli nelle BR. Breve vita hanno i Nap che compaiono nel 1974. Dal '74 le BR iniziano a porsi obiettivi più propriamente politici (soprattutto la DC) e con il rapimento del Magistrato Sossi (maggio 1974) si pongono nell'ottica dello scontro con lo stato

---

20. Valga, per tutte, la storia della strage di Peteano

pur mantenendo un'alta percentuale di azioni attorno alla fabbrica<sup>21</sup>. Da questo momento le BR acquisiscono una dimensione nazionale e dal nord si muovono verso il centro Italia. L'organizzazione diviene più centralizzata e compartimentata.

In generale, in questo periodo il terrorismo si mantiene su livelli costanti appena in crescita e il numero delle organizzazioni che rivendicano attentati terroristici è piuttosto basso mentre elevato è il tasso di violenza politica non organizzata attribuibile soprattutto alla destra. Basso anche il livello di sanguinarietà delle azioni: pochi gli attentati contro le persone, letali sono soprattutto le stragi della destra, e i primi morti del terrorismo di sinistra non sono intenzionali, salvo poche eccezioni<sup>22</sup>. Questo primo ciclo si chiude con la crisi delle formazioni maggiori. A destra Avanguardia Nazionale e Ordine Nuovo vengono sciolte e sottoposte a processi. A sinistra, sotto i colpi della polizia, cadono i Nap e vengono decimate le BR. Ciononostante di lì a poco il terrorismo rinasce con vecchi e nuovi protagonisti e con una virulenza di gran lunga maggiore.

#### 1976/79: l'escalation della violenza

In questo periodo si assiste ad una grande proliferazione di organizzazioni terroriste, ad un enorme aumento degli attentati, in particolare quelli diretti contro le persone. Inoltre si

---

21. Per l'intera ricostruzione dell'attività delle BR si veda: G. Caselli, D. della Porta, "La storia delle Brigate Rosse: strutture organizzative e strategia di azione " in D. della Porta (a cura di) I terrorismi in Italia, cit. pp. 153/224

22. Si veda il caso Calabresi e la faccenda della sede Missina di Padova

inverte il rapporto tra terrorismo rosso e nero ed è il primo a prevalere nettamente: il numero degli attentati della destra rispetto a quelli della sinistra non supera mai il 25% annuo.

Il terrorismo di destra pone in atto una guerra rivoluzionaria contro lo stato e le vittime sono soprattutto carabinieri e agenti di pubblica sicurezza. Come per il terrorismo rosso, si presentano due livelli di lotta: uno spontaneo, gruppi fluidi e interscambiabili; uno più organizzato, legato soprattutto ai NAR. Aumentano, rispetto a prima, gli attentati rivendicati, poichè la strategia diventa in parte propagandistica, e quelli contro le persone.

Il secondo periodo del terrorismo rosso si associa all'esplosione della violenza di nuovi movimenti collettivi di sinistra: il 1976 vede la riorganizzazione delle BR sotto una leadership più militarista e la comparsa di PL; nel 1977 si assiste all'esplosione della violenza spontanea, nella quale confluisce anche l'area più dura dell'Autonomia Operaia, e ad un discreto aumento degli attentati più marcatamente terroristici; il 1978 vede una flessione della violenza diffusa mentre aumentano enormemente le azioni terroristiche; nel 1979 la violenza spontanea continua a defluire mentre prosegue l'aumento degli attentati terroristici. Gran parte degli attentati sono diretti contro cose, in particolare contro sedi della DC, esercizi commercianti e professionali, abitazioni ed automezzi privati. Ma aumentano notevolmente anche gli attentati contro le persone.

Le Br adottano una strategia di annientamento dello stato e nell'azione, che ancora è in gran parte concentrata su quadri e dirigenti di fabbrica, rilevante è la quota degli obiettivi politici colpiti. E nella strategia di disarticolazione e di scontro diretto con lo stato rientra il rapimento e l'uccisione di Aldo Moro. Dopo le BR, l'organizzazione più attiva è PL che

concentra la sua attività attorno alla fabbrica colpendo un rilevante numero di dirigenti e quadri, e, in misura minore, magistrati, personale carcerario e professionisti, mentre sono assenti gli attentati contro obiettivi politici. Nel biennio 1978/79 si espande inoltre l'azione di sigle minori che compiono pochi attentati contro le persone colpendo prevalentemente medici, psichiatri, giornalisti e architetti. In merito alle forme di azione si osserva, in questo periodo, la prevalenza dei ferimenti in agguato rispetto agli omicidi.

#### 1980/82: la sconfitta

In questa ultima fase si assiste ad una drastica riduzione del numero delle formazioni terroriste, del numero degli attentati complessivi cui non corrisponde però una parallela diminuzione degli attentati contro le persone e quindi dei morti e feriti. Le azioni sono concentrate contro le forze dell'ordine, con le quali aumentano i conflitti a fuoco che portano alla morte di numerosi terroristi e poliziotti, e aumentano in misura rilevante le azioni di ritorsione contro i "traditori", o presunti traditori, che collaborano con la giustizia e, in genere, contro i nemici privati delle organizzazioni. Aumenta la sanguinarietà delle azioni e gli assassinii prevalgono sui ferimenti.

Aumenta il peso della componente di destra, non solo con la strage di Bologna del 1980, ma anche nel biennio 1981/82, con una attività sempre più cruenta di cui i maggiori protagonisti sono i NAR. Gran parte delle azioni consiste comunque in scontri armati con la polizia.

Dal 1980 iniziano a diminuire le azioni del terrorismo di sinistra: per primi vengono sconfitti i gruppi del terrorismo diffuso, poi PL nel 1981 e, infine, le BR nel 1982/83. Le due organizzazioni maggiori sono colpite, in questi anni, da

frazionamenti, soprattutto sui temi del rapporto tra organizzazione e movimento, defezioni, arresti. Le ultime azioni delle BR, che nel 1979, 1980 e 1981 subiscono tre profonde scissioni, sono dirette contro le più elevate gerarchie della magistratura e della polizia, pur permanendo alcuni attentati contro dirigenti di fabbrica ed esponenti politici. Le azioni più eclatanti sono il rapimento del democristiano Cirillo (per la cui liberazione si richiedono misure in favore dei terremotati del sud) e del generale americano Dozier, tentativi di trovare nuove basi di riferimento sia nel proletariato marginale delle metropoli meridionali sia nei movimenti per la pace.

Da sottolineare quindi, che nel periodo di maggior crisi, il terrorismo miete, prima della sconfitta definitiva, un numero di vittime molto elevato.

### 2.3. Le peculiarità del terrorismo italiano

A questo punto, un dato sembra emergere con notevole chiarezza: il fenomeno è disomogeneo nel tempo, in entità e caratteristiche e gli eventi che, solitamente, vengono riuniti sotto l'etichetta del "terrorismo italiano" sono diversi, seppure interagenti. Riassumendo, l'eterogeneità del fenomeno si rintraccia in:

-presenza di due terrorismi, quello rosso e quello nero, che mostrano importanti differenze ideologiche ed operative. Le tabelle n. 2 e 4 distinguono, negli attentati contro le persone, i dati relativi agli obiettivi e le forme di azione adottate. Dalla loro lettura emergono le seguenti considerazioni: il terrorismo di destra mira soprattutto a diffondere il terrore, dedica scarsa attenzione alla propaganda, è autore delle azioni più sanguinarie (le stragi, gli assassinii in agguato prevalgono sui ferimenti e sono più numerosi, soprattutto nella seconda fase quando sono



cadute le coperture istituzionali, i conflitti a fuoco con le forze dell'ordine). Agisce inoltre in funzione provocatoria attraverso le stragi al nord (dove la contestazione della sinistra è più acuta nei primi tempi) e in Emilia Romagna (regione di tradizione comunista) e nel Lazio dove, nel secondo periodo, è possibile ingaggiare scontri fisici con la sinistra e dove abbondano i bersagli politici.

Il terrorismo di sinistra è più impegnato in azioni di propaganda, esclusi gli ultimi tempi quando le necessità difensive ne influenzano pesantemente l'attività, i cui strumenti sono prevalentemente i ferimenti in agguato e in minor misura gli omicidi. I rapimenti politici sono appannaggio quasi esclusivo delle BR che, oltre ad essere dotate di una maggior efficienza militare necessaria per questo tipo di azioni, sono l'unica organizzazione del terrorismo di sinistra che si autolegittima ad un ruolo politico autonomo, intenzionata a negoziare direttamente con lo stato i sequestri. Le altre organizzazioni della sinistra si propongono un'azione che è più interna ai movimenti di protesta. Il terrorismo di sinistra è inoltre più concentrato geograficamente di quello di destra: nel triangolo industriale e, soprattutto le BR, nel Lazio dove è possibile condurre frontalmente l'attacco al cuore dello stato.

Quindi, esistenza di gruppi con storie diverse all'interno di entrambe le componenti e presenza di fasi diverse del terrorismo italiano, in riferimento ai gruppi protagonisti, ai tipi di attentati, e all'intensità della violenza, su cui agiscono variabili interne ed esterne alle formazioni terroristiche.

Il terrorismo italiano presenta, inoltre, nel suo complesso le seguenti caratteristiche:

-è un fenomeno prevalentemente urbano e concentrato in alcune aree specifiche: soprattutto nel nord-ovest del paese (e in particolare

in Lombardia) e nel centro (e in particolare nel Lazio): vedi grafico n. 8. Da notare la scarsa espansione del terrorismo nel sud, ovvero nelle zone del paese più cariche di problemi sociali ed economici.

- il terrorismo italiano ha radici prevalentemente interne pur avendo intrattenuto rapporti di varia natura con soggetti esterni: "sia il terrorismo nero che quello rosso nascono per ragioni politiche che sono italiane, non frutto di rapporti diabolici, ma di aggregazioni successive, di impunità assicurate di fatto, di squilibri del nostro sistema politico-istituzionale<sup>23</sup>". Per ora si hanno soprattutto prove di contatti logistico operativo fra organizzazioni eversive di diversi paesi mentre sembrano mancare, soprattutto a proposito del terrorismo di sinistra, vere e proprie "committenze" di attentati venuti dall'estero<sup>24</sup>.

---

23. da L. Violante "Politica della sicurezza , relazioni internazionali e terrorismo" in G. Pasquino (a cura di) La prova delle armi, Bologna, Il Mulino, 1984, pp.97/98

24. Sul temo non è stata ancora svolta una coerente ricostruzione degli eventi. Comunque pare certo che le organizzazioni della sinistra abbiano ottenuto armi dall'estero (dalla Libia, dall'Olp e in genere dal bacino medio-orientale), si siano addestrate nello Yemen, in Libia ed in Libano (ma pare che questi campi fossero a disposizione anche dei terroristi di destra) e abbiano intrattenuto contatti con la Cecoslovacchia (soprattutto tramite Feltrinelli) e con i servizi segreti israeliani che pare abbiano più volte contattato le BR senza , peraltro, ottenere successo. Molti inoltre i contatti tra terroristi di sinistra dell'Europa occidentale, intensificatisi a partire dal 1984/85 (il periodo dell'euroterrorismo) e molti militanti italiani sono stati segnalati soprattutto in Francia, paese tradizionalmente restio a concedere l'estradizione per reati connessi ad attività politiche. La storia del terrorismo nero è un pò diversa: i movimenti di estrema destra italiani hanno fatto parte, sin dagli anni 60, di una sorta di "internazionale fascista" che faceva capo al regime di Franco in Spagna , a quello di Salazar in

Questa ricerca si concentra sulla repressione del terrorismo. Per questo motivo, a conclusione di questo capitolo, si mettono in evidenza, anticipando temi che verranno discussi approfonditamente in seguito, quelle caratteristiche della lotta armata italiana che ci sembrano aver particolarmente influenzato l'attività delle forze dell'ordine.

L'evoluzione temporale del terrorismo, intesa come crescita degli attentati, evidenziata dal grafico n.3, ha condizionato il processo di reazione della polizia nel passaggio da una prima fase di trattamento più isolato dei singoli episodi, ad una seconda in cui l'enorme aumento degli attentati ha richiesto un impegno maggiore e mostrato la necessità di procedere all'elaborazione di strategie più complessive, conoscitive, oltre che operative.

La presenza di tante organizzazioni diverse (vedi grafico n. 1) determina la molteplicità dei soggetti su cui rivolgere l'attenzione; le differenze dei percorsi politici implicano la diversificazione nell'applicazione delle strategie controffensive; la proliferazione delle sigle e l'interscambiabilità dei protagonisti rende più complessa l'identificazione degli autori materiali dei reati.

---

(Footnote continued from previous page)

Portogallo e poi al regime dei colonnelli in Grecia, ed hanno intrattenuto rapporti con l'OAS francese. Si hanno notizie di convegni dell'intera destra eversiva europea svoltisi negli anni 60 e nei primi anni 70 in Italia, Francia, Germania e Svizzera. Sembra che da questa internazionale i neofascisti italiani abbiano ricevuto consistenti apporti finanziari e logistici

La presenza di molteplici forme di azione (tabella n. 3) ed obiettivi (tabella n. 1), differenziati nella strategia dei terroristi (tabelle 2 e 4) rendono complessa l'intercettazione delle priorità di attacco dei terroristi, l'identificazione e protezione di target a rischio.

La presenza, contemporanea al terrorismo, di periodi di conflittualità violenta diffusa di segni opposti (vedi grafico n. 2) offre coperture e protezioni ai terroristi e , allo stesso tempo, rende complessa, e quindi impegna molte forze, la situazione dell'ordine pubblico.

La progressiva affinazione delle tecniche della clandestinità e della compartimentazione, visibile proprio nei gruppi che hanno resistito di più, rendono complessi i processi di infiltrazione, individuazione, cattura.

La concentrazione geografica degli attentati e la contemporanea mobilità sul territorio dei terroristi sono fattori che danno luogo ad esigenze diversificate nella dislocazione delle forze dell'ordine.

Il rapporto dell'eversione di destra con alcuni attori istituzionali, anche interni agli apparati repressivi, è un fattore di inquinamento e condizionamento molto pesante delle indagini.

Infine, concludiamo questo capitolo con una considerazione di Virginio Rognoni circa le differenze tra terrorismo rosso e nero influenzanti la repressione: "una domanda che mi ha sempre accompagnato : perchè contro il terrorismo nero vi sono stati meno successi che nei confronti del terrorismo rosso? Una risposta viene cercata nelle deviazioni di alcuni spezzoni dei Servizi

segreti che avrebbero protetto le trame nere con depistaggi dosati. Ci sono già state denunce da parte dell'autorità giudiziaria su queste vicende...Ma c'è un'altra risposta. Le BR a loro modo, hanno sempre, come partito armato, cercato il consenso e quindi hanno adottato una pratica terroristica molto esposta. Basta pensare ai sequestri, un reato che dura nel tempo. Una pratica terroristica certamente più vulnerabile di quella dei "terroristi neri", caratterizzata da un volume di "messaggi", "risoluzioni", "comunicati", davvero imponenti, che le BR facevano uscire dalla clandestinità, appunto per cercare il consenso della gente e per affermarsi come soggetto politico. Al contrario, il terrorismo nero che ideologicamente è indifferente al consenso, ha sempre avuto una pratica più semplice, di facile esecuzione e di ancor più facile copertura: la strage, la bomba sui treni, una valigia di tritolo alla stazione e così via. E' chiaro che di fronte a questi modi diversi di fare terrorismo per le forze dell'ordine è molto più facile colpire l'area più esposta, più spaccata, più ricca di segni. Molto più difficile colpire l'area più chiusa e nascosta"<sup>25</sup>.

---

25. V. Rognoni, Intervista sul terrorismo, Bari, Laterza, 1989, pp. 110/111

TABELLA 1

## GLI OBIETTIVI

Distribuzione percentuale degli attentati con danni alle personesecondo il tipo di obiettivo (1969-82)

Obiettivo prevalente dell'attentato	tot 1974	1969	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Forze dell' ordine	24.0	17.4	28.7	23.5	14.3	14.8	24.1	24.5	35.5	51.9
Magistrati e avvocati	7.0	4.3	7.1	23.5	4.8	9.8	1.8	12.2	3.4	-
Esponenti politici	11.7	8.7	14.3	5.9	14.3	13.1	13.0	14.3	10.4	3.7
Professionisti Giornalisti Commercianti	16.8	-	-	5.9	28.5	18.0	29.6	14.3	13.8	7.4
Dirigenti e quadri di fabbrica	21.2	13.0	21.4	23.5	35.7	31.2	18.5	18.4	13.8	-
Testimoni e terroristi pentiti o considerati tali	5.7	-	7.1	-	-	-	3.7	4.1	20.7	25.9
Altro	13.6	56.6	21.4	17.7	2.4	13.1	9.3	12.2	3.4	11.1
TOTALE	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Valori	316	23	14	17	42	61	54	49	29	27

Fonte: Della Porta-Rossi, op.cit., p. 25

TABELLA 2

## GLI OBIETTIVI

Distribuzione percentuale degli attentati con danni alle persone  
secondo il tipo di obiettivo  
e l'appartenenza politica dei gruppi terroristi coinvolti

Obiettivo prevalente dell'	tot	BR	altri sinistra	tot sinistra	destra
Forze dell'ordine	23.8	25.8	18.6	22.4	31.3
Magistrati e avvocati	7.0	7.7	7.3	7.5	4.2
Esponenti politici	11.7	18.2	4.8	12.0	10.4
Professionisti Giornalisti Commercianti	16.8	9.8	29.0	18.7	6.1
Dirigenti e quadri di fabbrica	21.3	30.8	18.6	25.1	-
Testimoni o terroristi pentiti o considerati tali	5.7	2.8	4.0	3.4	18.8
Passanti	3.2	-	0.8	0.4	18.8
Altro	10.5	4.9	16.9	10.5	10.4
TOTALE	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Valori assoluti	315	143	124	267	48

Fonte: Della Porta- Rossi, op.cit., p. 26

Tabella 3

## FORME DI AZIONE

Distribuzione percentuale delle forme di azione adottate  
dai gruppi terroristici negli attentati con danni alle  
persone negli anni dal 1969 al 1982

Forma d'azione TOT dell'attentato	1969 1974	1969	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Rapimento politico	4.1	18.5	11.8	-	-	1.5	-	1.8	17.6	-
Ferimento in agguato	38.6	-	29.4	42.1	72.4	55.4	46.9	21.5	23.5	20.6
Assassinio in agguato	28.4	7.4	5.9	26.3	10.6	30.8	31.3	51.8	29.5	32.4
Attentato a fine strage	2.8	29.7	-	5.3	-	-	-	1.8	-	-
Conflitti a fuoco	10.7	14.8	23.5	10.5	6.4	4.6	6.2	8.9	17.6	23.5
Attentato a cose con danni alle persone	9.9	14.8	17.6	5.3	8.5	4.6	15.6	7.1	11.8	8.8
Azioni di autofinanziamento con danni alle persone	5.5	14.8	11.8	10.5	2.1	3.1	-	7.1	-	14.7
TOTALE	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Valori	363	27	17	19	47	65	64	56	34	34

Nota: il totale degli attentati diverge dai dati dei grafici perchè in qualche caso non è stata adottata dai terroristi più di una forma di azione

Fonte: Della Porta- Rossi, op.cit., p. 33



TABELLA 4            FORME DI AZIONE

Distribuzione percentuale delle forme di azione  
adottate negli attentati con danni alle persone  
secondo l'appartenenza politica dei  
gruppi terroristici coinvolti

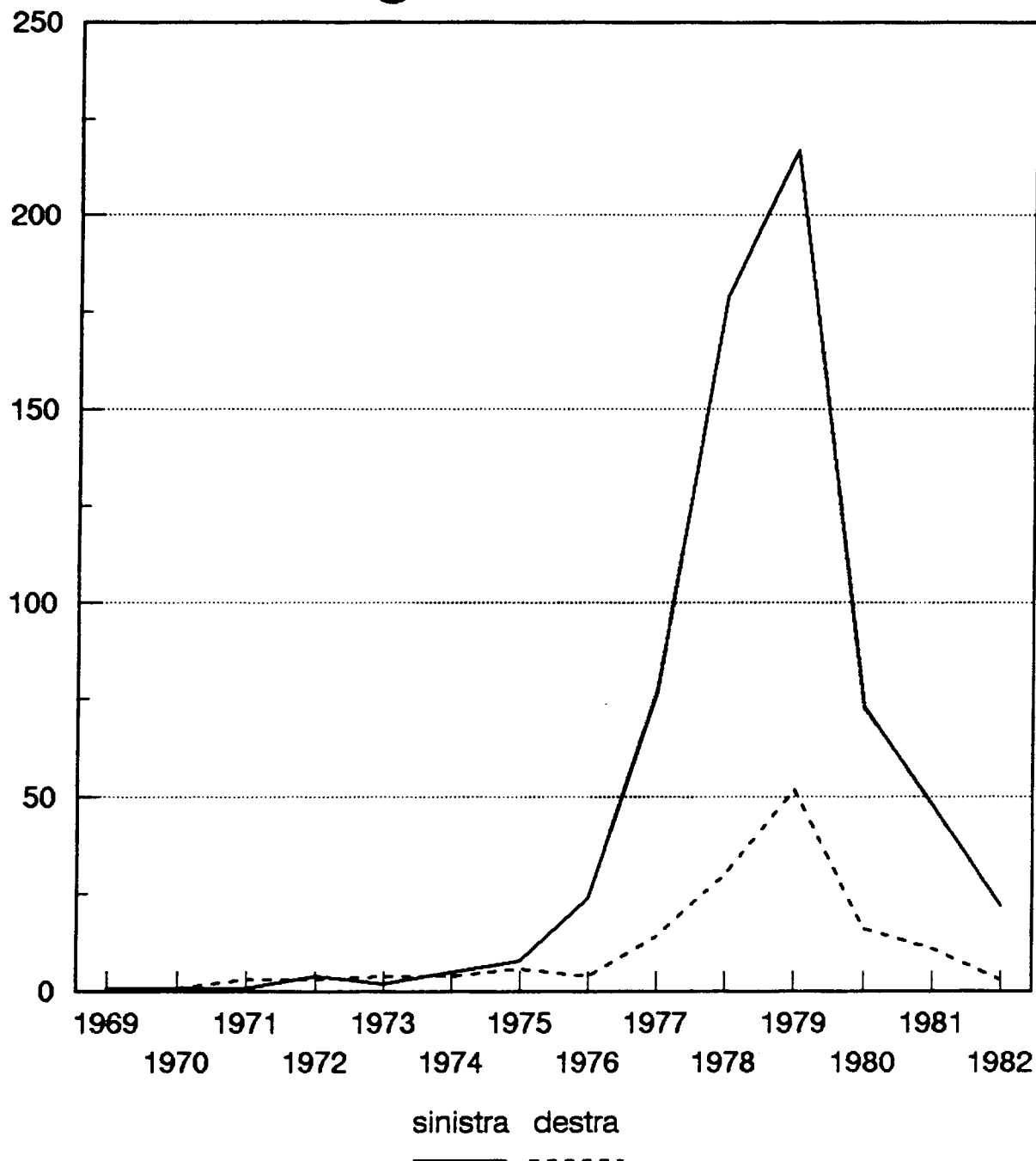
Forma di azione dell'attentato	TOTALE	SINISTRA	DESTRA
Rapimento politico	4.1	4.8	-
Ferimento in agguato	38.6	44.5	3.8
Assassinio in agguato	28.4	25.5	44.3
Attentato a fine strage	2.8	-	19.2
Conflitto a fuoco	10.7	9.4	19.2
Attentato a cose con danni alle persone	4.4	3.9	7.7
Azioni di autofinanziamento con danni alle persone	11.0	11.9	5.8
TOTALE	100.0	100.0	100.0
Valori assoluti	363	310	52

Nota: vedi tab. 3

Fonte: Della Porta-Rossi, op.cit., p. 34

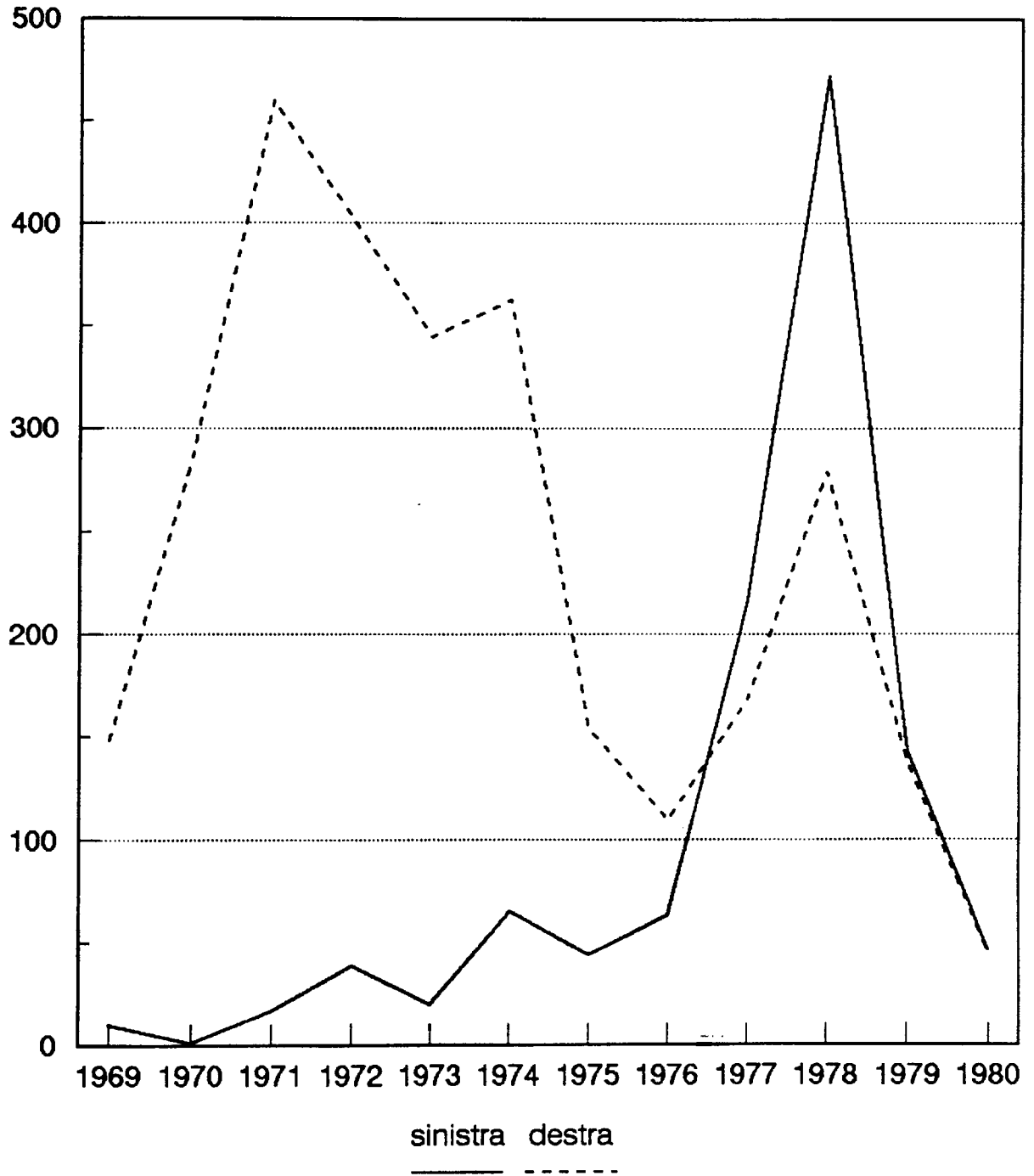


# Sigle Utilizzate



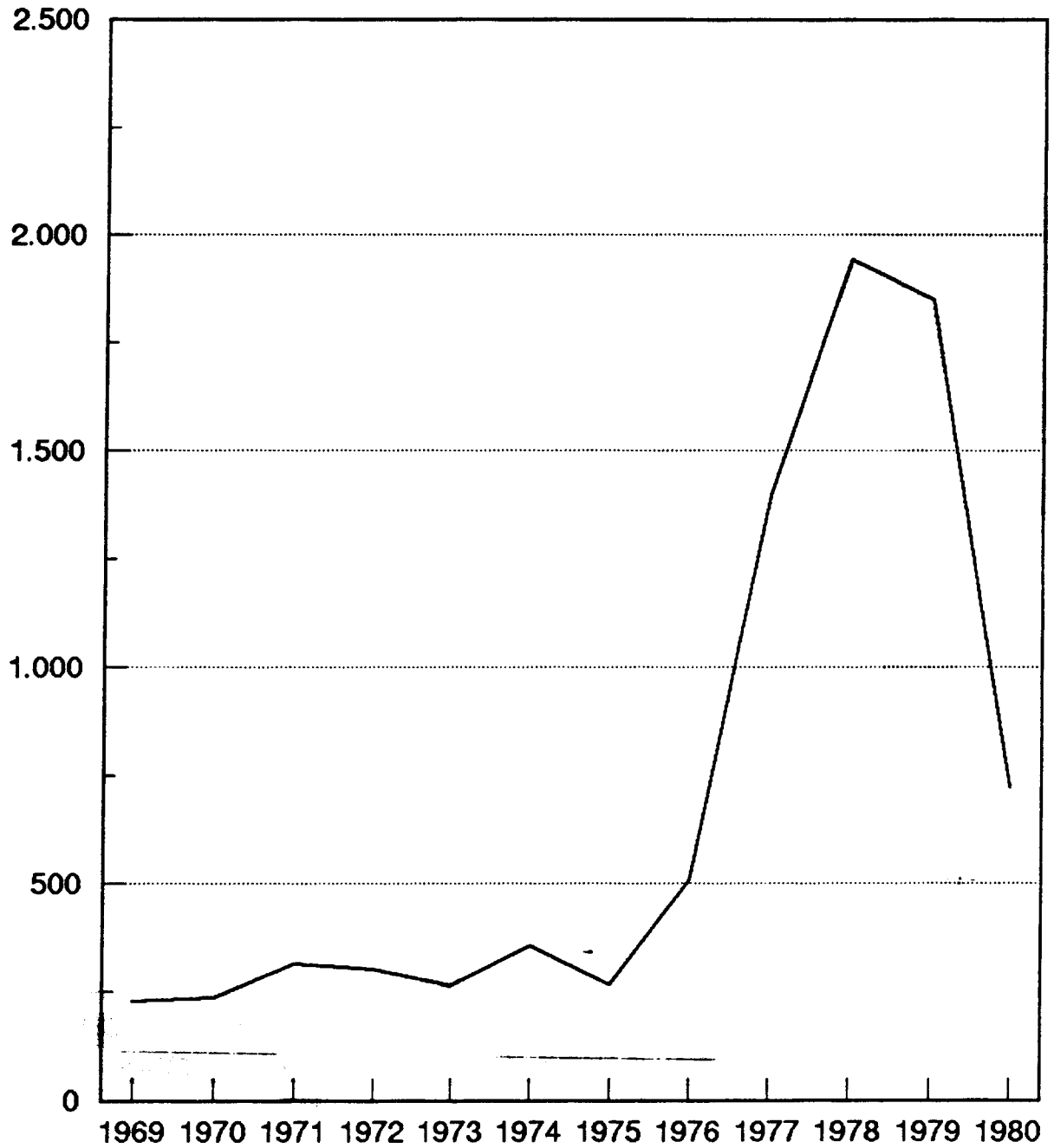
Fonte: D. della Porta; M. Rossi: "I terrorismi in Italia tra il 1969 e il 1982", in Cottaneo, anno III, n. 1 marzo 1983, p. 3.

# Azioni Violente Rivendicate



Fonte: M. Galleni: Rapporto sul terrorismo,  
Milano Rizzoli, 1980.

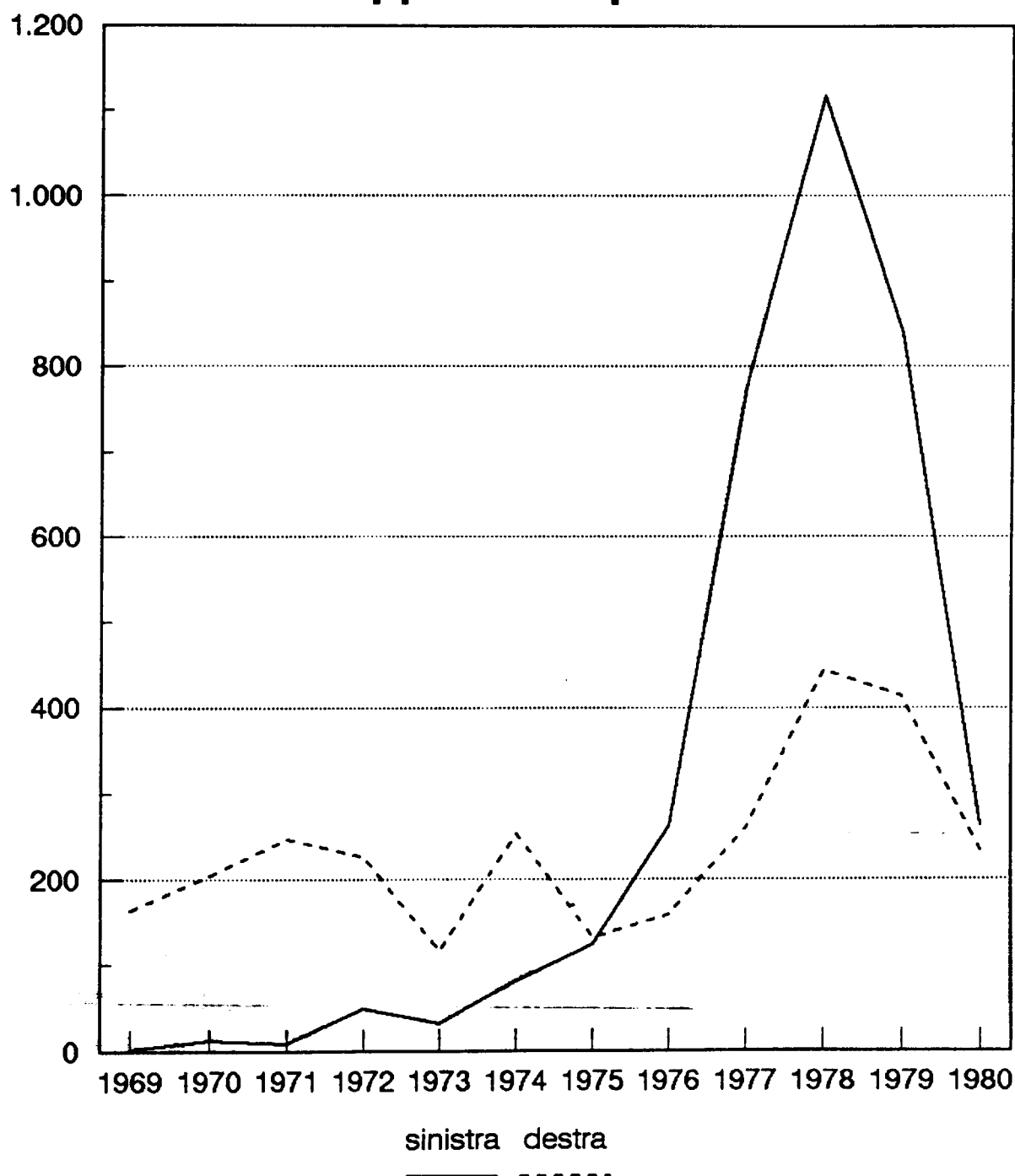
## Totale Attentati 1969/1980



totale attentati

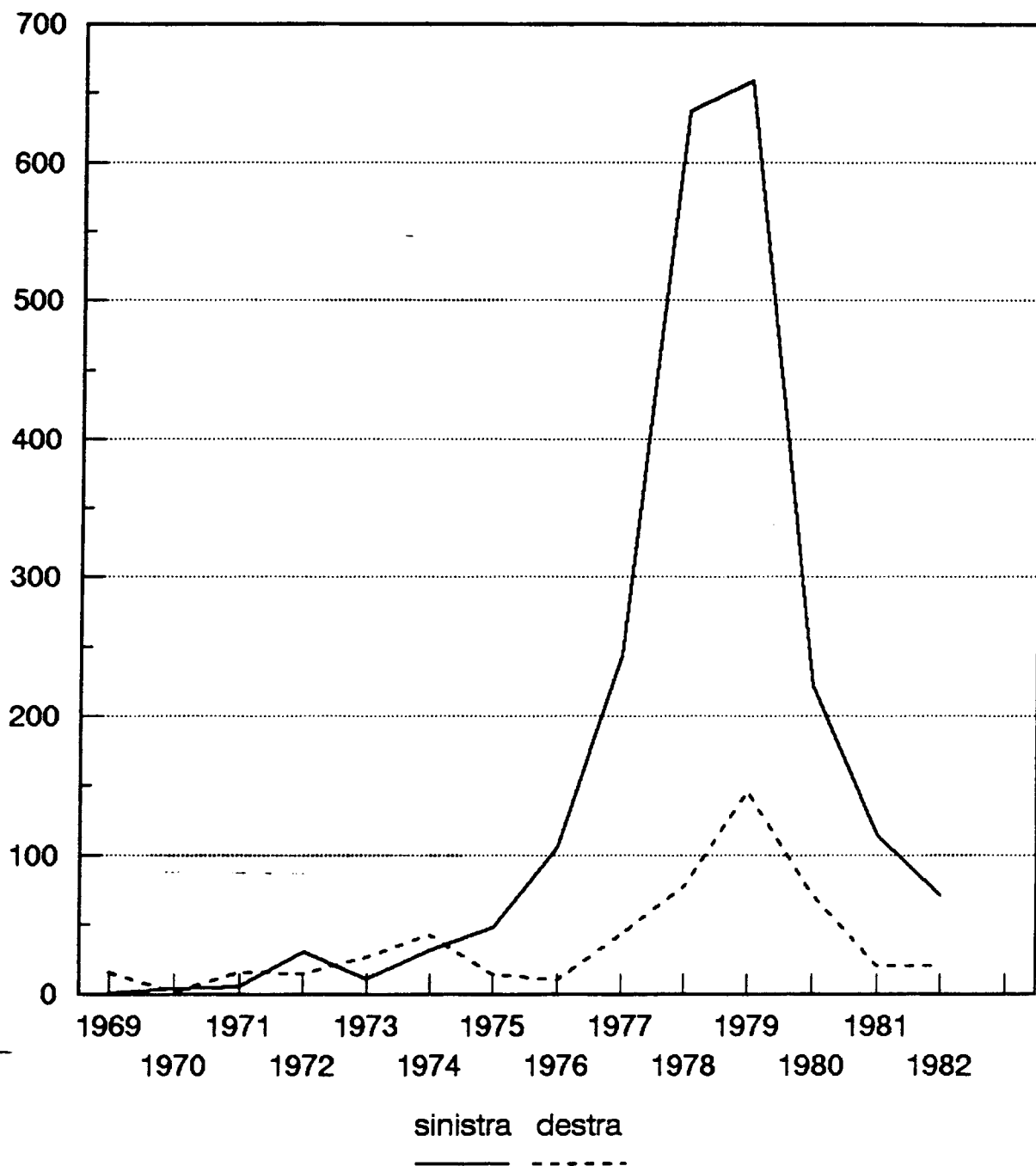
# **Totale Attentati 1969/1980**

## **Per appartenenza politica**



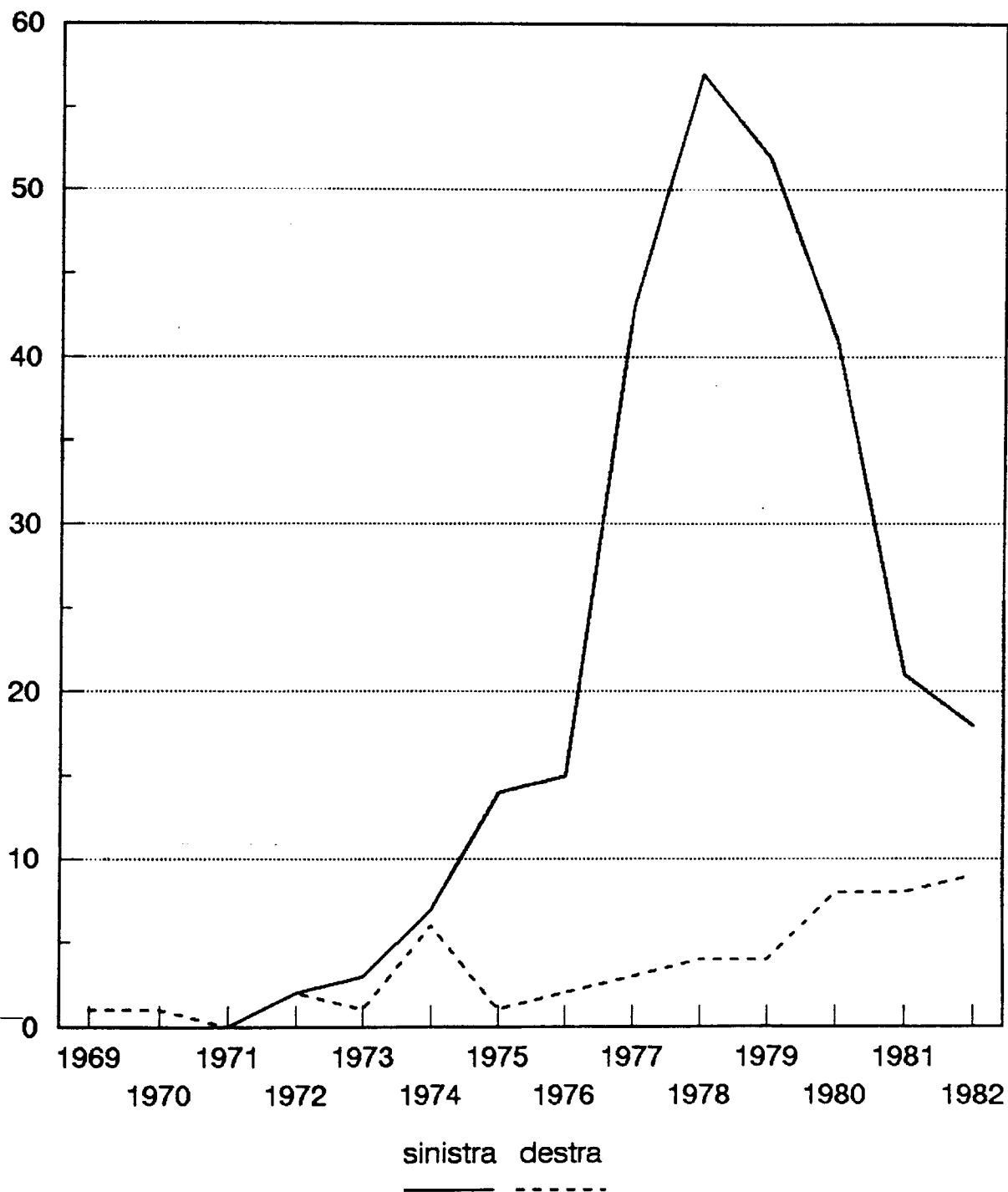
Fonte: Galleni, op.cit.

# Attentati Rivendicati



Fonte: D. della Porta, op.cit., p. 11.

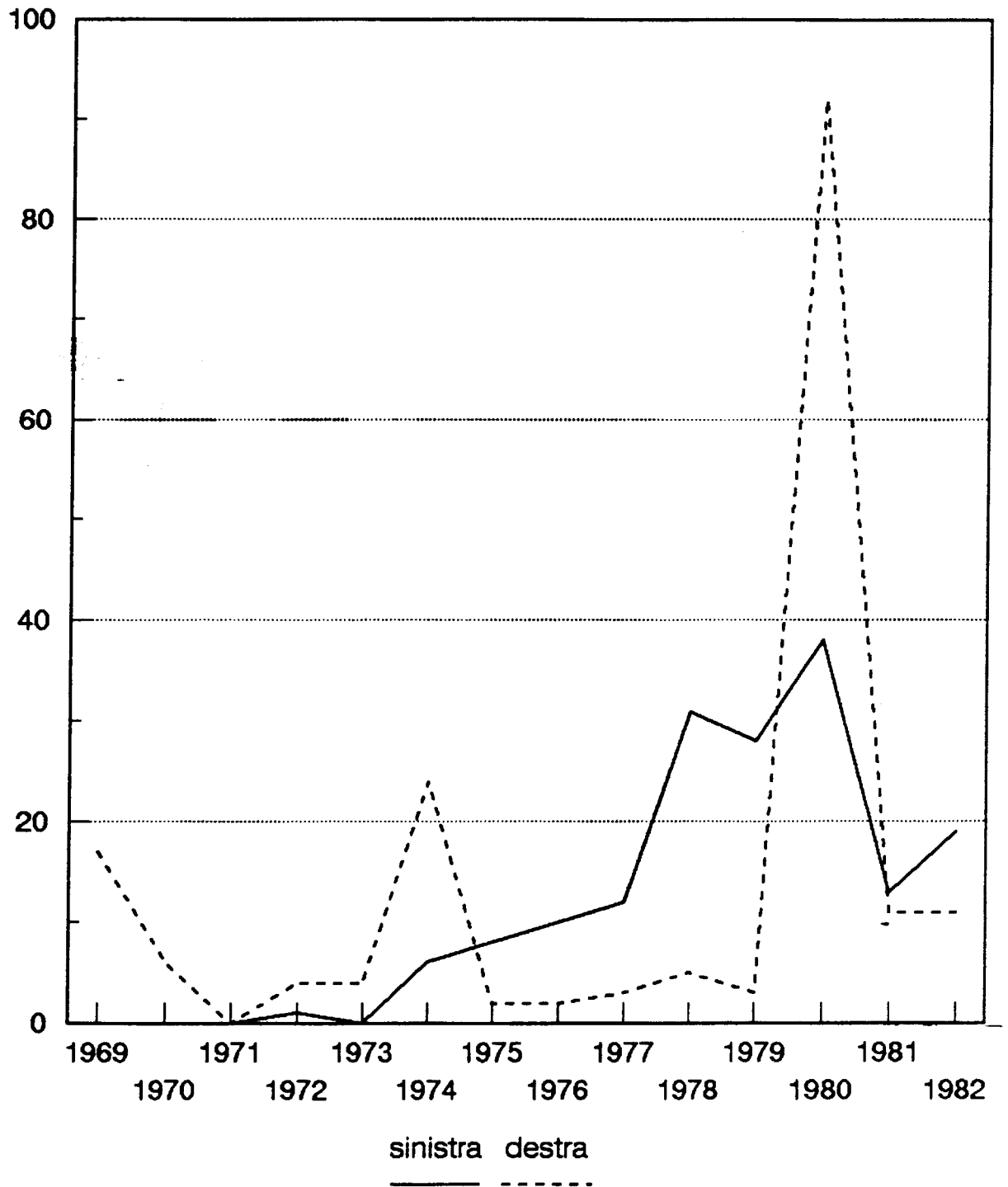
# Attentati Contro Le Persone



Fonte: D. della Porta; M. Rossi, op.cit., p. 11.



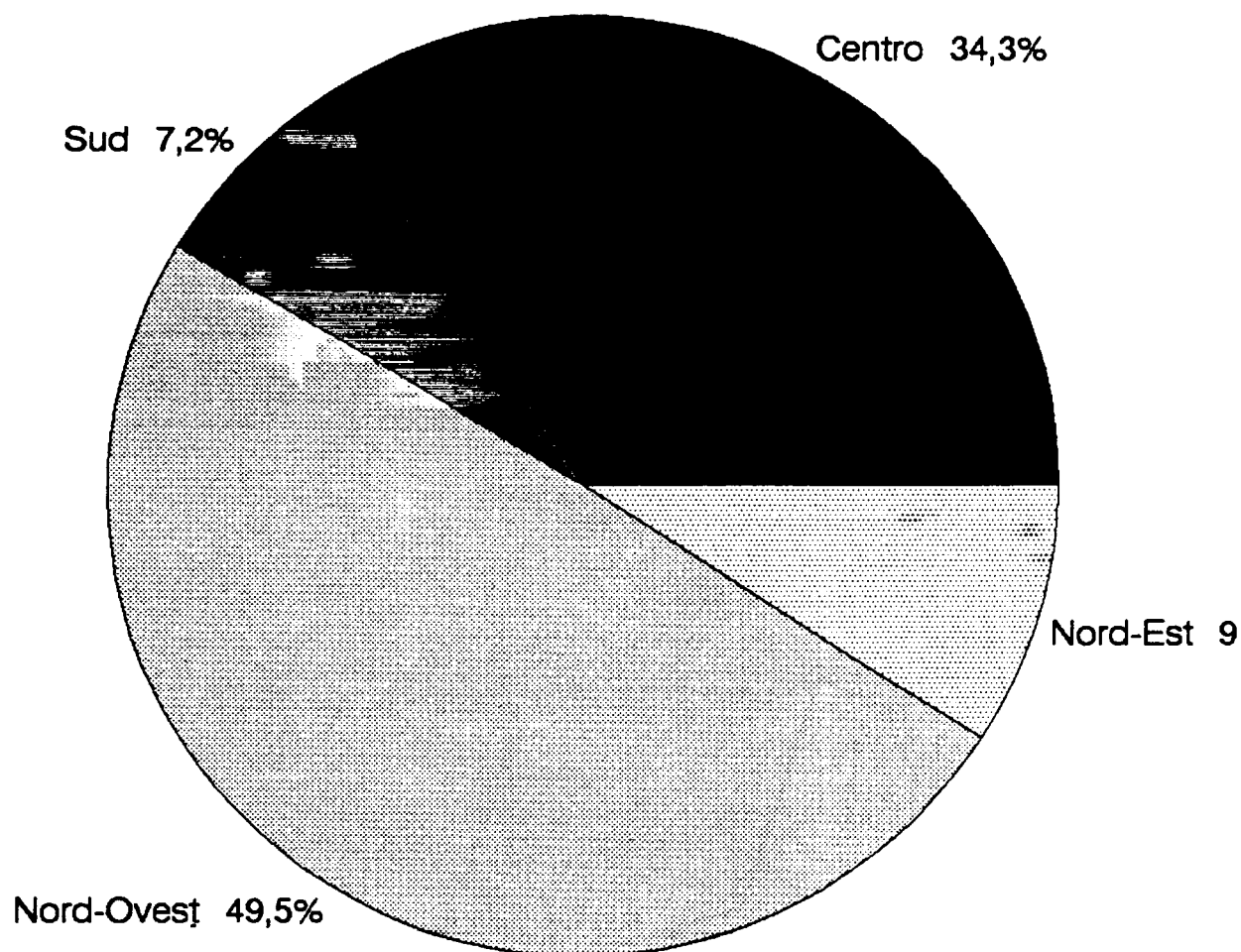
## Morti Nel Corso Di Attentati Terroristici



Fonte: D. della Porta; M. Rossi, op.cit., p. 8.



## **Distribuzione Geografica Attentati Contro Le Persone 1969/1982**



Fonte: D. della Porta: "La geografia del  
terrorismo", ciclostilato.

### Capitolo 3. La seconda variabile: la relazione tra apparato politico e apparato di sicurezza

Questo capitolo è dedicato allo svolgimento di una analisi in prospettiva storica delle caratteristiche salienti dell'apparato politico e di quello repressivo, nonché della loro relazione in Italia fino al momento della comparsa del terrorismo alla fine degli anni sessanta. Un'analisi che è concentrata, dato lo scopo della ricerca, ma anche perchè meno conosciuto, soprattutto sul sistema di polizia dei cui aspetti strutturali e funzionali cercheremo di fornire un quadro sintetico ma esauriente, mentre le vicende politiche più importanti ai nostri fini verranno individuate nella ricostruzione della storia dell'ordine pubblico.

Alla ricostruzione storica viene premessa una introduzione teorica che si basa su una ampia estrazione dalla letteratura sui sistemi di polizia che è di origine prevalentemente anglosassone, sistemi di polizia, di origine prevalentemente anglosassone, diretta a cogliere le variabili influenzanti il ruolo della polizia in rapporto alla società e alla politica.

#### 3.1 Il ruolo degli apparati di polizia nei regimi liberal democratici

Forze di polizia sono presenti in ogni stato moderno, a prescindere dal tipo di ideologia dominante e dal tipo di sistema politico e di regime. L'origine della polizia si colloca nella transizione del modello di solidarietà sociale, da solidarietà meccanica, con sistema "informale" di polizia condiviso da tutti i membri della comunità, a società organica e complessa in cui la perdita di coscienza collettiva rende necessaria la creazione di organismi specifici e specializzati destinati alla protezione

della struttura sociale<sup>1</sup>. La risorsa dell'azione delle forze di polizia è l'autorità derivata dal potenziale dell'uso della forza legittima dello stato. Il che pone la polizia proprio nel cuore del funzionamento dello stato del quale rappresenta un'espressione indispensabile di potere. Non tutte le attività di polizia sono contraddistinte dall'uso della forza: la polizia è innanzitutto il veicolo di mantenimento dell'ordine, inteso come prevenzione del disordine per la sua presenza continua nella società civile. Il mantenimento dell'ordine pubblico costituisce di norma la maggior parte del lavoro delle forze di polizia. L'uso della forza ne caratterizza l'agire nei momenti di emergenza, cioè di rottura dell'ordine nei quali è legittimata ad imporre l'autorità dello stato che rappresenta.

### 3.1.1. La polizia come variabile dipendente

Il ruolo della polizia in ogni società è determinato da quello che un autore ha definito come "ethos politico" che condiziona sia le attribuzioni formali che la concreta applicazione dei poteri così conferiti<sup>2</sup>. A questo proposito la prima variabile che viene in mente attiene ovviamente al sistema politico ovvero alla differenziazione tra stati liberali e democratici e stati autoritari. Mentre i primi tendono ad operare più stretti controlli e una maggior delimitazione dei poteri, assieme ad una

---

1. Tale ricostruzione si trova in R.J. Lundmann, Police and Policing. An Introduction, New York, Rinehart and Wiston, 1980, ove si riprendono le categorie di Durkheim e si attribuiscono poi alla polizia moderna le seguenti caratteristiche: l'impiego continuativo di personale a tempo pieno, la continuità nelle procedure e la responsabilità ad una autorità centrale (pp.13/37)

2. vedi M. Punch (ed) Control in the Police Organisation, Cambridge Mass, MIT Press, 1983, pp.150 ss.

più rigorosa puntualizzazione delle normative, nei secondi i confini della legge sono più incerti, più vago il sistema di garanzie e meno diffuso il sistema di controllo<sup>3</sup>. L'ideale liberal democratico enfatizza un ruolo neutro della polizia e contro la politicizzazione, in via strumentale od anche autonoma, delle forze dell'ordine i regimi democratici stabiliscono delle procedure formali che precisano la collocazione degli apparati di polizia in rapporto alle istituzioni politiche e giudiziarie e delimitano con legge i poteri attribuiti. Tali procedure non sono immutabili e variano spazialmente e temporalmente nei diversi contesti nazionali all'interno dei seguenti parametri che possiamo definire "istituzionali-legali".

Innanzitutto consideriamo il sistema di dipendenza e controllo dagli organi politici. Di tali organi va considerato il numero, ovvero il grado di diffusione e il livello di rappresentatività politica. Il sistema di direzione e controllo condiziona la strumentalità della polizia a scopi politici di parte e la capacità della polizia di imporre una propria autonomia politica. Vale a dire che l'utilizzazione politicamente imparziale dei poteri di cui la polizia è titolare è maggiormente garantita da un sistema di direzione -o quantomeno di controllo postumo- cui partecipino tutte le forze politiche, cioè quanto più gli organi politici in questione rappresentano l'insieme dei gruppi socio

---

3. Ciononostante è stata osservata una generale tendenza all'approssimazione nelle strategie di ordine pubblico tra stati autoritari, per i quali la pura coercizione non è sufficiente, e stati liberali che davanti a grosse crisi tendono ad incrementare metodi repressivi. Anche nei regimi autoritari si hanno limiti all'azione della polizia e la più rilevante differenza starebbe nella complicità dell'apparato giudiziario a fronte di violazioni di poteri polizieschi (Cfr. Brewer, The Police, Public Order and the State, Basingstoke, MacMillan, 1980, pp. 214 ss.)

politici presenti nel paese. Differenze importanti si hanno, ad esempio, tra il sistema inglese, dove il rapporto con i corpi legislativi è più stretto rispetto al sistema francese ove la supervisione dei corpi rappresentativi è indiretta attraverso il Ministero dell'Interno<sup>4</sup>.

Secondo parametro la struttura e la linea di responsabilità nelle forze. La struttura del sistema di polizia è analizzabile secondo dimensioni numeriche delle forze e relativamente al grado di centralizzazione. In generale la singolarità e la centralizzazione subordinano maggiormente la polizia alle autorità politiche<sup>5</sup>. Importante anche lo status del personale, in particolare lo status militare tende a conferire alla polizia una maggior autonomia. E' necessario poi tener presente la direzione operativa sia nella sfera dell'ordine pubblico, gli organi che anche a livello locale ne sono titolari, sia nella sfera della lotta alla criminalità che coinvolge l'apparato giudiziario. Per questo secondo aspetto bisogna considerare come la direzione operativa della polizia sia condizionata dalla posizione istituzionale degli organi titolari dell'azione penale in rapporto ad organi politici ed organi giudicanti.

Il sistema di perseguimento degli abusi da parte delle forze di polizia rappresenta un ulteriore elemento di controllo, stabilisce le possibilità della società di tutelare i propri diritti garantiti da leggi da interferenze arbitrarie, che sono tanto più accessibili ed efficaci quanto minori, o comunque

---

4. Come osservato in D. Bayley, "The Development of Police in the Modern World" in C. Tilly, (ed) The Formation of Nation States in Western Europe, Princeton, Princeton UP, 1975, p. 334

5. Ibidem, p. 336

limitate a circostanze specifiche, sono le deroghe rispetto ai provvedimenti penali ordinari.

La latitudine dei poteri operativi concessi alle forze di polizia, anche in relazione all'apparato giudiziario e al quantum di discrezionalità lasciato alle forze dell'ordine, combinata con il sistema di configurazione dei reati, dei comportamenti che vengono definiti come devianti dalla legge stabilisce, infine, il raggio di azione della polizia nella società. La tradizione liberale impone dei limiti di rispetto delle garanzie individuali entro i quali si possono avere però notevoli variazioni.

Il concetto di ethos politico cui abbiamo accennato prima fa riferimento soprattutto al rapporto stato-comunità, al livello di omogeneità e consensualità di una società, alla frequenza e all'intensità di social cleavages, indicando come sia la conflittualità politica e sociale la variabile che maggiormente condiziona la struttura, i parametri istituzionali-legali, e quindi il ruolo della polizia nel sistema politico. Rapporto che ha rilevanza pure in prospettiva storica se si osserva che anche il processo di formazione di uno stato influenza il sistema di polizia. Laddove si sono avuti conflitti violenti l'origine della polizia si struttura su obiettivi politici e l'intervento su aspetti della vita privata da parte delle forze dell'ordine tende

---



a riflettersi a lungo sul rapporto tra autorità e cittadini<sup>6</sup>.

Se il ruolo della polizia è preminente in società tradizionalmente divise<sup>7</sup>, è anche vero che tende a diventarlo in situazioni contingenti. E' stato infatti dimostrato da una interessante analisi comparata che di fronte all'inasprirsi della conflittualità politica e sociale tutte le democrazie liberali agiscono sui parametri istituzionali legali che abbiamo visto, tendendo ad aumentare la centralizzazione delle forze di polizia, a militarizzare i corpi, a creare strutture speciali e soprattutto ad aumentarne i poteri e ad estenderne il raggio di azione. Un caso emblematico la Gran Bretagna ove, a partire dalla fine degli anni sessanta, le conseguenze sociali del deterioramento economico hanno sgretolato il tradizionale sistema della pluralità della responsabilità politica locale in direzione di una maggiore centralizzazione e parallelamente dato luogo alla creazione di gruppi speciali collegati con l'intelligence, e ove la pretesa neutralità arbitrale dei conflitti tra stato e società è stata compromessa da persistenti ostilità di minoranze contro la polizia<sup>8</sup>.

---

6. Questa variabile è particolarmente analizzata da Bayley, op.cit. Ma anche Alderson ricostruisce su linee storiche l'origine di diversi sistemi di polizia confrontando la Gran Bretagna, che riflette una situazione di tipo quasi "greco" in cui l'autorità riposa nelle mani dei cittadini favorita dall'assenza di invasioni esterne con l'Europa continentale ove, a fronte di disordini collettivi di più ampie dimensioni, si segue la tradizione romana di autorità concentrata nelle mani dello stato (J. C. Alderson CBE, "Police and the Social Order" in J. Roach, J. Thomanek (eds) Police and Public Order in Europe, London, Croom Helm, 1985, pp. 15/32)

7. Come osservato da Brewer, op. cit., pp. 43 ss, analizzando il sistema di polizia nell'Irlanda del Nord

8. Si veda in proposito la ricostruzione svolta in R. Reiner, The Politics of Police, New York, St Martin's Press, 1985

Si è osservato che storicamente l'espansione del ruolo della polizia si ha soprattutto in relazione a disordini collettivi più che all'allargamento della criminalità<sup>9</sup>, a fronte dei quali l'impatto della legge, anche se formulata in modo imparziale, tende a riprodurre le divisioni sociali cioè a favorire i gruppi dominanti<sup>10</sup>, protetti dai concetti di ordine pubblico e sicurezza che oltre ad avere connotazione conservatrice, implicano il mantenimento dello status quo, sono dotati di una flessibilità in cui possono trovar spazio reazioni repressive di comportamenti antagonisti. Due le tattiche possibili: la politicizzazione di alcune azioni al fine di renderle illegittime, più tipica però dei regimi autoritari (es. si dà carattere politico a manifestazioni religiose) oppure la criminalizzazione di atti che hanno natura politica<sup>11</sup>.

La percezione della pericolosità dei comportamenti conflittuali determina la portata dell'intervento della polizia influenzando l'accettazione dei costi sociali che questo comporta. Nell'idea di polizia è inerente una tensione tra libertà individuali e collettive, particolarmente percepita nelle società liberal democratiche, comportando una deroga delle prime in ragione delle seconde. Storicamente è stato osservato che alla base della nascita della polizia moderna, analizzata a Londra e a New York nella prima metà del diciannovesimo secolo, e quindi dell'accettazione dei costi sociali che ha comportato, ha avuto

---

9. Cfr. T. R. Gurr "The Police and Policing" in T. R. Gurr, P. N. Grabowsky, R. C. Hula, The Politics of Crime and Conflict. A Comparative History of Four Cities, London, Sage, 1977, pp.701/724

10. Vedi Reiner, op.cit., pp.2/3

11. Come osservato nella conclusione dell'analisi comparata sulla gestione dell'ordine pubblico tra paesi democratici ed autoritari in Brewer, op.cit., pp. 214 ss.

funzione preminente la percezione della sfida apportata agli interessi delle elites dominanti da comportamenti conflittuali delle "dangerous classes"<sup>12</sup>.

Questo riferimento ad interessi settoriali può essere applicato anche ai regimi democratici ove l'estensione della partecipazione politicizza, trasferisce cioè nelle sedi di dibattito politico, l'intervento della polizia a fronte di conflitti non istituzionalizzati moltiplicandovi la rappresentanza degli interessi. Lo stato di omogeneità della società si riflette nei contesti liberal-democratici sulle condizioni del sistema partitico -la frammentazione, la distanza e la polarizzazione ideologica- che determinando i processi di acciuffamento al potere influiscono sulle dimensioni del conflitto extraistituzionale, tanto più esteso quanto minore è l'avvicinamento, e quindi sui fenomeni a coscienza politica su cui la polizia interviene nella gestione dell'ordine pubblico. Contemporaneamente questa variabile influenza i rapporti tra attori politici e polizia. Se i valori liberal democratici indirizzano verso una connotazione neutrale del ruolo della polizia, le definizioni interne ai parametri sono sottoposte a processi legislativi e quindi al gioco delle maggioranze. E in questo senso i processi di avvicinamento politico determinano le possibilità per i diversi attori di forgiare un sistema di polizia funzionale ai propri interessi: è stato osservato, ad esempio nel caso francese, che la continuità politica tra il 1958 e il 1981 ha favorito una stretta relazione tra interventi della polizia ed interessi dei governi in carica<sup>13</sup>.

---

12. Cfr. Lundmann, op.cit., pp.30/34

13. si veda J. Roach, "The French Police" in J. Roach, J. Thomanek op. cit., pp. 107/141

Se nelle società occidentali si osserva una graduale convergenza di interessi tra elites ed altri gruppi sociali (classi medie e classi operaie integrate) che contemporaneamente istituzionalizza il conflitto e sviluppa consenso sulla necessità e sui modi di affrontare una conflittualità esterna che si fa più episodica<sup>14</sup>, la "issue polizia" rimane uno dei principali temi di scontro delle opposizioni radicali e si riflette sul dibattito che in letteratura troviamo sul ruolo della polizia. Un dibattito che è condizionato da valutazioni politiche proprio perchè il giudizio sulla posizione della polizia non viene disgiunto da quello sullo stato nel suo grado di rappresentatività della società civile.

Semplificando un pò la questione, osserviamo infatti che in letteratura esistono due impostazioni di base sul ruolo degli apparati di polizia che si rifanno proprio a due valutazioni opposte sul ruolo dello stato. Una prima, che alcuni autori definiscono "liberale", ma che mi sembrerebbe più opportuno considerare "consensuale", per la quale la polizia è un arbitro neutrale dei conflitti, legittimata dal rappresentare uno stato in cui si riflettono valori ampiamente condivisi. Posizione pienamente avallata dalla polizia stessa che tenta di dipingersi come un corpo professionale-tecnico disinteressato, negando una propria funzione politica<sup>15</sup>. Esiste una seconda impostazione, che definiamo "radicale", che nega la neutralità della polizia e la pone come garante di interessi particolari e strumento di dominio di una minoranza che governa lo stato. In questa impostazione il nesso apparati di polizia-società viene negato, perchè viene negato quello società-stato - in relazione a determinati gruppi

---

14. Cfr. T. R. Gurr, "Elites Interests and the Definition of Public Order", in Gurr, Gabrowsky, Hula, op.cit., pp. 677/699

15. Come rilevato in R. Reiner, "The Politicisation of Police in Britain", in M. Punch, op.cit., pp. 126/148

sociali, ed anzi si tiene ad evidenziare il carattere conflittuale di tale relazione. La polizia diventa un elemento rilevante del conflitto politico. Mentre l'impostazione che abbiamo definito consensuale tende ad attribuire agli apparati un ruolo politicamente neutro e ad evidenziarne l'aspetto tecnico-burocratico-professionale, la seconda ne coglie la funzione repressiva delle opposizioni politiche criminalizzate dalla classe dirigente al fine di salvaguardare il proprio potere. Il dissenso politico ridotto quindi ad una questione di legge ed ordine ed in quanto tale affidato all'azione della polizia<sup>16</sup>.

La rilevanza del punto di vista ideologico la si coglie inoltre osservando che si hanno diverse interpretazioni sul ruolo della polizia anche rispetto ad uno stesso sistema politico. Voglio cioè dire che non necessariamente il giudizio "consensuale" si associa a stati democratici e quello "radicale" a stati autoritari. Basti pensare ai numerosi saggi di denuncia di un ruolo politicamente intrusivo e partigiano della polizia inglese, quella che cioè meglio di ogni altra è riuscita a mantenere più a lungo una "self-presentation" di arbitro neutrale dei conflitti<sup>17</sup>.

Nel panorama politico italiano, caratterizzato da una ben più elevata frammentazione politica e polarizzazione ideologica dei partiti e dall'ininterrotta permanenza al potere del partito di maggioranza relativa cui risponde una lenta e recente integrazione politica e sociale delle opposizioni di sinistra che ha

---

16. Su questa linea interpretativa si vedano, ad es., i diversi saggi comparativi sui sistemi di polizia tedesca, francese e spagnola contenuti in Roach-Thomaneak, op.cit

17. Si veda in proposito la ricostruzione dell'intervento della polizia e dei servizi di informazione inglesi nella soppressione delle opposizioni politiche di T. Bunyan, The History and Practice of the Political Police in Britain, London, Quarterly Books, 1977

determinato una lunga conflittualità anche esterna alle sedi istituzionali, la "issue" polizia ha pervaso a lungo il confronto tra partiti. Politicizzazione che, come vedremo, influenza poi il confronto su un tipo di conflittualità ben più ristretta quale il terrorismo, in cui le esperienze passate portano la sinistra, in fase di integrazione politica, ad avanzare istanze di riforma globale del sistema di polizia contestualmente all'accettazione progressiva dell'ampliamento delle funzioni repressive. A questo proposito vale la pena di soffermarci su di un'ulteriore considerazione: la definizione che il potere politico dà dei fenomeni e degli ambiti di intervento della polizia ne struttura l'organizzazione, determinando il privilegio, quantitativo e qualitativo, di alcuni aspetti del lavoro delle forze dell'ordine. Nel dibattito politico sulla repressione del terrorismo uno dei temi controversi sarà proprio la valutazione della capacità delle forze di polizia, strutturate storicamente secondo le definizioni della conflittualità fornite dalle forze che hanno dominato la scena politica, di accedere ad una strategia particolare quale il controterrorismo. Le istanze di riforma vengono legate quindi anche a criteri di efficienza. Ricordiamo che in Francia una lunga tradizione di disordine civile ha portato ad un sistema di polizia centralizzato e strutturato su priorità di ordine pubblico che, si è osservato, ha determinato un impegno sottotono nella lotta alla criminalità<sup>18</sup>.

---

18. Cfr. J. Roach, "The French Police", loc.cit.

### 3.1.2. La polizia come variabile indipendente

Fino a questo momento abbiamo considerato la polizia una variabile prevalentemente dipendente da rapporti tra stato e società. Ma un ragionamento completo ne deve considerare le possibili implicazioni di variabile interveniente e indipendente nei processi politici. Interveniente in quanto l'agire della polizia può dar luogo a conflitti o comunque esacerbare conflitti già esistenti e quindi diventarne parte. La configurazione della polizia come possibile variabile indipendente contempla una valutazione che non sia meramente passiva e strumentale del suo ruolo nella società. A questo proposito osserviamo che la polizia si trova al centro di una serie di relazioni con ambienti esterni, il sistema politico, quello economico, quello legale ed il pubblico, sul cui management influiscono valori politici, ideologici e professionali combinati con interessi corporativi tesi a massimizzare risorse, potere e status dell'organizzazione.

Innanzitutto l'elevata differenziazione strutturale e funzionale tipica dei contesti liberal democratici conferisce il monopolio alla polizia dell'espletamento di alcuni dei compiti affidati. Un monopolio da cui derivano risorse utilizzabili per avanzare ruoli attivi. La polizia agisce come gruppo di pressione utilizzando come risorsa l'esperienza su questioni criminali ed evidenziando la difficoltà e pericolosità del proprio lavoro. Alla base l'insieme dei valori sub-culturali della polizia che, pur variando in rapporto all'ambiente politico sociale e culturale, presentano elementi in comune che si traducono in norme interne talvolta conflittuali con norme formali. La richiesta di maggior poteri da parte della polizia è vecchia quanto la polizia stessa, si rafforza con la professionalizzazione e col deposito di

conoscenze<sup>19</sup> nel quadro di una pressione per ottenere dei risultati che in parte è esterna ed in parte interna, come forza di base motivante propria della cultura poliziesca<sup>20</sup>. Processo che può apparire contraddittorio perchè se la dimostrazione di efficienza (indici gli arresti) rafforza lo status delle forze di polizia, l'espansione del crimine e del disordine ne rafforza l'indispensabilità. Due obiettivi che, si è osservato, vengono raggiunti influenzando la percezione dei fenomeni devianti da parte dei soggetti esterni agendo, ad esempio, sulla compilazione delle statistiche sulla criminalità<sup>21</sup>. Se come abbiamo già sottolineato (cap. 1) le manifestazioni di criminalità sono sottoposte a processi manipolativi rispondendo a diversi interessi, nel panorama degli attori generanti le politiche di laws and order le agenzie repressive sono le uniche ad avere un interesse a lungo termine nel sollecitare l'ansietà del pubblico mentre gli attori politici sono dominati, come vedremo poi, da considerazioni contingenti<sup>22</sup>.

La richiesta di strumenti di azione molto incisivi deriva poi dalla convinzione che il buon esito della lotta contro il crimine non sia conciliabile con delimitazioni garantiste. Una convinzione che consegue dalla percepita contraddittorietà di due obbligazioni contemporanee: proteggere il pubblico e i diritti dei supposti responsabili di violazioni. La seconda di queste obbligazioni è percepita come causante difficoltà alla prima che tende ad essere privilegiata, soprattutto se sostenuta dall'ansia della

---

19. Osservazione tratta da R. Baldwin e R. Kinsey, Police Powers and Politics, London Quartet Books, 1982

20. Vedi ancora Reiner, The Politics of Police, cit, pp.85/88

21. Cfr. Lundmann, op.cit, pp.42/45

22. Cfr. Scheingold, The Politics of Law and Order, Street Crime and Public Policy, New York, Longman, 1984, pp. 82/83



popolazione e di alcuni settori politici e quindi sottoposta ad aspettative e pressioni esterne, nel quadro di un ambito di discrezionalità che è inerente al lavoro della polizia. La legislazione è infatti incapace di controllare e quindi di puntualizzare le complessità del lavoro della polizia in ogni fattispecie. Di fronte alle altre istituzioni la polizia si pone come depositaria di una approfondita conoscenza dei fenomeni devianti, delle capacità tecnico-professionali per affrontarli e soprattutto come l'interprete più valida per giudicare gli strumenti che tale attività comporta.

Un monopolio di conoscenze e strumenti che tende a scontrarsi innanzitutto col sistema giuridico, in un rapporto in cui differiscono gli approcci alla legalità<sup>23</sup>. Un rapporto che può assumere aspetti conflittuali laddove l'intervento della polizia nel processo giudiziario venga sanzionato nella subordinazione all'apparato giuridico che rovescia il modello di autorità della polizia sui cittadini. Il processo di frustrazione derivante può comportare un possibile deterioramento delle pratiche di polizia

---

23. Tale aspetto del lavoro della polizia è particolarmente analizzato in A. J. Reiss and D.J. Bordua "Environment and Organisation: A Perspective on the Police" in D. J. Bordua (ed) The Police: six Sociological Essays, New York, John Wiley and Sons, 1967, dal quale citiamo: "L'organizzazione di polizia generalmente dà grande rilevanza al significato legale della decisione di procedere ad un arresto ma richiede una relativa ambiguità dei presupposti legali relativi a situazioni repressive ed in fase di evoluzione. Al contrario le corti insistono sulla rilevanza della legge nella loro posizione di controllo giuridico della polizia (o comunque della protezione dei diritti dei cittadini) richiedendo una relativa ambiguità delle formule legali nell'interesse dei casi specifici" (p. 40). Vale a dire che mentre la polizia richiede la specificità del diritto penale sostanziale e la flessibilità di quello procedurale, il sistema giudiziario avanza esigenze esattamente opposte.

sulle quali il controllo è reso difficile, soprattutto a bassi livelli, ove la precisione delle norme e dei regolamenti è vanificata dal variare delle contingenze e per particolari caratteristiche del sistema di polizia. E' stato infatti rilevato che, a differenza di altre burocrazie pubbliche, la polizia non è caratterizzata da relazioni impersonali ma, soprattutto a bassi livelli, da una grande coesione incentivata da un senso di difesa che si sviluppa attorno ad un isolamento collettivo che vanifica, in parte, un'altra caratteristica burocratica-weberiana, l'imparzialità e la disciplina che possono essere travalicate nell'intento di difendere i colleghi<sup>24</sup>. Si osserva anche che la protezione di condotte devianti può trovare un limite ove la loro soppressione serva a proteggere la legittimità e quindi l'autonomia della polizia<sup>25</sup> che tende ad opporre resistenze al controllo civile, basandosi su una pretesa incapacità di valutare il proprio lavoro e la necessità di preservarne la riservatezza. Resistenze che si registrano anche a fronte di innovazioni strutturali e operative laddove queste rischino di modificare gli equilibri interni -tra superiori ed inferiori, tra i vari segmenti di un apparato e tra apparati diversi-, e le pratiche operanti cui si oppone una cultura tendenzialmente tradizionale<sup>26</sup>. Un processo in cui si inserisce, a mio avviso, come variabile interveniente l'omogeneità dei corpi di polizia, soprattutto in merito ai rapporti tra vertici e basi, su cui la letteratura si sofferma poco ma che, almeno nel caso italiano, sono importanti non soltanto nel definire le dimensioni dell'inerzia/flessibilità burocratica, ma anche i rapporti e gli allineamenti con la politica.

---

---

24. Cfr. Lundmann, op.cit., pp. 55/58

25. vedi Reiner, "The Politicization of the Police in Britain", in Punch, loc.cit., pp. 144/5

26. Cfr. Scheingold, op.cit., p. 96

Circa i rapporti con le parti politiche la letteratura enfatizza come nei momenti in cui la polizia è chiamata ad intervenire su fenomeni con coscienza politica si assista generalmente ad un allineamento con le forze politiche conservatrici, maggiormente propense ad attribuire margini estesi di manovra. La funzione di mantenimento dello status quo, che ha aspetto politico-emotivo oltre che operativo in quanto l'applicazione delle norme ne comporta l'implicita affermazione dei valori<sup>27</sup>, ha sviluppato storicamente una affinità attitudinale con i partiti conservatori, osservata ad esempio nel contesto britannico<sup>28</sup>, sul ruolo della legge e degli apparati repressivi cui corrisponde una tradizione critica della sinistra radicale verso la polizia come parte di un sistema da combattere<sup>29</sup>. E' importante notare che tale rapporto tende a resistere ai mutamenti di governo e si osserva, ancora in Gran Bretagna, che all'ascesa al potere del partito laburista sono corrisposti interventi antigovernativi di almeno parte delle forze di polizia<sup>30</sup>. Quindi la affinità attitudinale tende a svilupparsi in intervento politico al mutare delle situazioni che minacciano gli equilibri stabilitisi su risorse e poteri delle forze di polizia. Il mutare delle situazioni politiche può però a sua volta concorrere a sviluppare affinità politiche affatto diverse nella misura in cui tali mutamenti riescano ad innestarsi su processi disgregativi di culture e modi d'intendere la funzione della polizia tradizionalmente sedimentatisi.

---

27. Osservazione che troviamo in J. Skolnick, "a Sketch of Policeman's Working Personality" in M.E. Summers, T.E. Barth (Eds) Law and Order in a Democratic Society, Columbus Ohio, Charles E Murril Publishing Company, 1970, pp. 58/64

28. Brewer, op.cit., pp. 38/42

29. Cfr. Alderson, op. cit., pp. 24/25

30. Vedi Bunyan, op. cit.

In definitiva il ruolo della polizia come variabile "indipendente" ha una dimensione che è connaturata alla sua differenziazione strutturale e funzionale ed un'altra che innesta la prima su spazi "offerti" da situazioni esterne che ci riportano a considerare l'ethos politico come fonte non solo di strumentalizzazione ma anche di autonomia politica delle agenzie repressive. Un'autonomia riferibile all'incidenza del loro ruolo nella sopravvivenza del sistema politico o nella conservazione del potere di una particolare parte politica. Se è vero che il potere ultimo della classe dirigente riposa sulla lealtà delle agenzie repressive<sup>31</sup>, è vero anche che il potere di tale agenzie rispetto alle altre istituzioni è inversalmente proporzionale alla legittimità di quest'ultime. In condizioni di scarso sostegno politico la funzione garante di valori politico economici ne diventa cruciale sviluppando la possibilità di rivendicare una certa autonomia. Un autonomia che ha modo di palesarsi soprattutto in periodi di transizione di potere tra forze tradizionalmente affini, a fronte delle quali aumenta l'essenzialità dell'appoggio delle agenzie repressive in relazione alla perdita di consenso politico, e forze nuove, a fronte del cui controllo la polizia oppone un sistema di poteri e risorse sedimentato. Fase, in cui, oltre a possibili attività anticostituzionali nascoste, sintomi di politicizzazione osservati sono interventi critici dei vertici sul sistema giuridico, sul sistema di controllo della polizia e sostegni a

---

31. Cfr. T. Bunjan, op.cit.

campagne di "law and order"<sup>32</sup>.

### 3.1.3. Il controllo politico della polizia

Per una tipicizzazione della relazione tra apparati politici ed agenzie repressive ove gli aspetti legalmente sanciti delle connessioni tra corpi legislativi, esecutivi e giudiziari con le strutture di polizia vengano inquadrati nelle variabili definenti l'ethos politico, stato di omogenità/frammentazione sociale e politica, mi sembra utile ricorrere alla tipologia elaborata da Pasquino sulle forme di controllo politico dei militari<sup>33</sup>. Si distingue tra un controllo endogeno in cui la maggiore autonomia degli apparati che massimizza competenze e professionalizzazione viene bilanciata da una forte responsabilità sociale che sviluppa il senso di appartenenza ad una organizzazione con un ruolo ben definito nella comunità, e controllo esogeno esercitato settorialmente o da una istituzione politica o dall'ordinamento giuridico o da una classe sociale. Un'indagine di questo rapporto presuppone in ogni contesto un'analisi storica che parta dal contratto originario tra elites politiche ed agenzie repressive e

---

32. In particolare in Gran Bretagna i vertici della polizia hanno lanciato dal 1975 campagne di ordine per rovesciare un trend liberale in corso nella politica sociale e penale nelle quali, nonostante la pretesa-neutralità politica, molti punti di contatto sono stati rilevati con i programmi del partito conservatore. Con rinnovato slancio tali campagne sono state lanciate per influenzare poi le elezioni del 1979 dai cui risultati sono stati rafforzati i vincoli politici dimostrati dall'aumento di risorse ed uomini stanziato per la polizia dal governo conservatore (Vedi in proposito Reiner, The Politics of Police, cit., pp. 61 ss.)

33. tratta da G. Pasquino, "Elementi per un controllo politico sulle forze armate" in Il Mulino, nov. dic. 1975, n. 242, pp. 831/851

segua gli sviluppi del sistema politico nel forgiare quello di controllo della polizia. Consideriamo sinteticamente che il tipo di controllo endogeno si ha prevalentemente in società omogenee, in cui si accentua il ruolo della polizia come servizio della comunità, quali quelle anglosassoni, mentre la divisione di una società nel determinare un ruolo più accentuatamente politico della polizia comporta di solito forme di controllo esogene. Questa tipologia verrà applicata alla polizia, anzi alle polizie italiane e si osserverà, a seguito di una breve introduzione descrittiva degli aspetti strutturali e funzionali, come le deformazioni di entrambi i due tipi ideali di controllo diano origine a fenomeni di peculiare strumentalizzazione e autonomia politica degli apparati repressivi.

### 3.2. I corpi di polizia in Italia

In Italia, come in gran parte dei paesi occidentali, sono presenti diversi apparati di polizia. Un dato che però contraddistingue il sistema repressivo italiano è la presenza di due grandi apparati di polizia, la Polizia di Stato e l'Arma dei Carabinieri, con compiti molto simili e dimensioni quasi uguali. Ciò comporta, come vedremo in seguito, particolari problemi di sovrapposizione, concorrenza e rivalità, e richiede specifiche modalità di coordinamento a livello centrale e periferico. La peculiarità italiana risiede soprattutto nell'acquisita dimensione urbana dell'Arma che non ha corrispettivi negli altri paesi europei occidentali dove le forze paramilitari di polizia si occupano soprattutto delle zone rurali. Accanto alla PS e ai CC ci sono in Italia altri corpi di polizia di dimensioni più modeste e con compiti specifici, quali la Guardia di Finanza che si occupa di reati finanziari e il Corpo degli Agenti di Custodia cui è

specificatamente affidata la sorveglianza degli istituti penitenziari. Infine va considerata la presenza attiva nell'ambito della sicurezza interna dei servizi di sicurezza militari.

Fino all'aprile 1981 tutti questi corpi erano accomunati dallo status militare. A partire da questa data la Polizia di Stato, fino ad allora denominata Pubblica Sicurezza, è stata trasformata, con una riforma che ne ha modificato in parte anche la struttura, in un corpo civile.

Fino al 1981 dunque la PS è un corpo militarizzato diviso in forze territoriali, forze mobili e forze speciali<sup>34</sup>. Alla struttura militare sovraintende una struttura civile di PS che, in ordine, comprende i Commissari e Commissari capo, i Questori, cui è affidata la direzione tecnica della polizia nella provincia. Le Questure sono suddivise in tre divisioni, di cui il Gabinetto che comprende l'Ufficio Politico al quale è affidata la gestione dello schedario informativo<sup>35</sup> e a cui compete l'attività volta ad indagare, scoprire e prevenire i reati politici (sia quelli che ledono un interesse politico dello stato attentando alla sua sicurezza, sia quelli che offendono un interesse politico del cittadino) e i reati comuni determinati da motivi politici. Il Prefetto è la massima autorità provinciale di pubblica sicurezza, con ampie competenze in materia di ordine pubblico: scioglimento

---

34. Le forze territoriali—operano a livello provinciale alle dipendenze di questori e prefetti e sono principalmente incaricate dei servizi di ordine e sicurezza pubblici. Le forze mobili (reparti mobili, raggruppamenti celeri e il raggruppamento squadroni a cavallo) dipendono esclusivamente dalla direzione generale della PS e possono essere impiegate su tutto il territorio nazionale grazie alla dotazione di automezzi che ne consentono il rapido spostamento. Le forze speciali sono la polizia stradale, ferroviaria, di frontiera e postale.

35. Le altre due divisioni della Questura sono la Polizia Giudiziaria e quella Amministrativa

di associazioni e dichiarazioni dello stato di pericolo pubblico. I compiti dei prefetti sono prevalentemente politici, di tramite della volontà di indirizzo dell'autorità centrale nell'ambito della provincia. Il Capo della polizia, di solito scelto tra i Prefetti, è nominato dal Presidente della Repubblica su deliberazione del Consiglio dei Ministri. La Pubblica Sicurezza dipende dal Ministero dell'Interno nel quale è inserita una Direzione Generale di PS organizzata in diverse divisioni<sup>36</sup>. La riforma della polizia ha comportato, assieme alla smilitarizzazione del corpo, il permesso di costituire un sindacato di polizia autonomo cui non è consentita l'affiliazione alle confederazioni.

L'Arma dei Carabinieri, il corpo più numeroso e dotato di maggiori risorse e strutture, è tuttora un apparato militare, parte integrante dell'esercito italiano di cui condivide la struttura gerarchica ed il sistema disciplinare. E' inoltre l'unico corpo cui sono affidate funzioni di polizia militare. L'Arma ha una duplice dipendenza ministeriale: dipende dal Ministero della Difesa per questioni organizzative<sup>37</sup> e dal Ministero dell'Interno per tutto ciò che concerne la sicurezza

---

36. Tra queste: Affari Generali (ordine pubblico e sicurezza interna); Affari Riservati per la prevenzione e repressione dei delitti contro la sicurezza dello stato, sostituita dall'Ispettorato Antiterrorismo e poi dall'UCIGOS; polizia criminale (misure preventive—di PS, studio della criminalità, organizzazione del personale militare e civile addetto alla polizia giudiziaria) denominata Criminalpol nel 1967 per la collaborazione tra CC, PS e GdF. Per una descrizione piuttosto esauriente della composizione della direzione di PS, così come è stata riordinata col D.M. 6/10/1965, si veda: A. D'Alessio, "La riconversione della polizia dal militare al civile", in AA. VV. Sicurezza democratica e lotta alla criminalità Roma, Editori Riuniti, 1975, pp. 118/120

37. Cioè per l'organizzazione del personale, per il rifornimento di materiale, per i movimenti e per l'azione di polizia militare



dello stato e la vigilanza dell'ordine pubblico. I CC prendono parte ai servizi di ordine pubblico sotto la direzione di funzionari di pubblica sicurezza che danno le direttive e fanno richieste ai comandanti dei CC. All'Arma, diversamente dalla PS, non sono affidati compiti di polizia amministrativa. L'Arma è tradizionalmente dotata di una struttura capillare che si sviluppa secondo uno schema piramidale che le assicura una vastissima presenza sul territorio<sup>38</sup>. Negli ultimi anni la dimensione territoriale è però diminuita a causa di una crescente concentrazione nei centri urbani. I Carabinieri che svolgono una vasta attività informativa sono legati ai Servizi di Sicurezza da un rapporto organico che negli anni ha registrato frequenti e continui travasi di personale tra i due organismi.

### 3.2.1. La polizia giudiziaria

L'attività di polizia giudiziaria si esplica sui reati già accaduti nella ricerca delle prove di fatto e nell'individuazione e presentazione all'autorità giudiziaria del presunto colpevole. E' quindi un'attività di polizia che rientra nel diritto e nel processo penale ed è come tale subordinata al potere giudiziario. Non esiste in Italia, ed è un dato continuo della tradizione italiana, un corpo autonomo di polizia giudiziaria. Sono qualificati agenti di p.g. le forze di PS dei CC e della GdF inquadrare nei rispettivi apparati. L'attività di pg sovrappone così alla dipendenza funzionale dell'autorità giudiziaria la dipendenza gerarchica dagli apparati.

---

38. Unità territoriale fondamentale è la stazione, composta di sette uomini sotto il comando di un maresciallo o un brigadiere. Più stazioni formano le sezioni o le tenenze a loro volta raggruppate in compagnie. L'organizzazione piramidale prosegue con i gruppi, le legioni, le brigate ed infine le divisioni.

Nonostante il ripetersi di proposte per la creazione di un corpo specifico di pg, avanzate già dall'Assemblea Costituente e poi da diverse proposte di legge, questo non si è mai verificato. I motivi principali sembrano essere due. Innanzitutto la stretta connessione esistente tra compiti di prevenzione e repressione della criminalità: "come i risultati dell'attività conoscitiva - informativa, raggiunti nell'attività di prevenzione (polizia di sicurezza) sono generalmente sfruttati dalla polizia giudiziaria nello svolgimento di compiti istituzionali, così le indagini di polizia giudiziaria possono essere utilizzate a fini di prevenzione"<sup>39</sup>. Secondo questa interpretazione la separazione delle strutture potrebbe avere conseguenze negative sull'efficacia della lotta contro la criminalità cui è invece funzionale l'impiego in attività di p.g. di tutte le forze di polizia nella loro dislocazione territoriale. In secondo luogo, la creazione di un corpo autonomo di p.g. alle esclusive dipendenze della magistratura presupporrebbe per quest'ultima "l'attribuzione della potestà di svolgere una propria politica criminale....che urta contro il sistema di irresponsabilità politica della magistratura e contro l'assetto costituzionale del pubblico ministero"<sup>40</sup>. Questi in Italia ha una struttura particolare essendo parzialmente assimilato, sotto il profilo delle garanzie, alla magistratura giudicante e non è, diversamente da molti altri paesi, legato al potere esecutivo. Ribadendo questo concetto Violante afferma che "se si facesse un'indagine di carattere comparativo, potrebbe desumersi che l'esistenza di questi corpi di p.g. alle dirette dipendenze della magistratura è prevalentemente propria di ordinamenti che pongono in maniera diretta o indiretta l'esercizio di alcuni aspetti della funzione giurisdizionale sotto il

---

39.P. Corso, L'ordine pubblico, Bologna, Il Mulino, 1979, p. 99

40. Ibidem

controllo di organi politicamente responsabili" soluzioni che "urtano contro il nostro assetto costituzionale"<sup>41</sup>.

Questa collocazione della polizia giudiziaria ha dato luogo a problemi in ordine alla disponibilità da parte della magistratura indebolita dalla codipendenza<sup>42</sup> relativamente alla organizzazione delle forze di p.g. per le quali non sono previste chiare disposizioni sugli organici. Questo problema non è stato risolto neppure dalla riforma introdotta nel 1955<sup>43</sup> che prevedeva l'istituzione di nuclei speciali di p.g. presso ogni corte di appello, Tribunale e Pretura affidati alla PS, CC e alla GdF. Tali nuclei, che sono stati impiegati prevalentemente in attività non di istituto, hanno in realtà svolto un ruolo subordinato nell'attività investigativa che è invece rimasta appannaggio dei nuclei investigativi dei CC e delle squadre mobili delle Questure, dotati di maggior mezzi tecnici e di personale più preparato. Si è, in sostanza, verificata una coincidenza degli obiettivi della magistratura che si è servita del personale inserito nei nuclei per supplire alle carenze dell'amministrazione della giustizia e gli obiettivi della polizia che ha preferito di fatto affidare i compiti di p.g. a organismi più autonomi dei nuclei e non direttamente legati alle corti giudiziarie.

---

41. L. Violante, "la polizia giudiziaria" in Politica del diritto, 1977, n. 5, p. 549.

42. A questo proposito si può citare l'osservazione dell'Assemblea Costituente secondo la quale "quando si devono servire due padroni si finisce per servire poco diligentemente quello dal quale meno si dipende" da Corso, op.cit., p. 92.

43. In questo anno si sono avuti due importanti interventi legislativi sulla polizia giudiziaria: la legge 18 giugno 1955 n. 517 che ad una dipendenza funzionale sovrappone una dipendenza in parte organica nella gestione del rapporto di impiego della p.g. da parte dell'autorità giudiziaria e il DPR 25 ottobre 1955 n. 932 sull'istituzione dei nuclei di p.g.

Si è di fatto svuotata la legge del 1955 lasciando sul tappeto diversi problemi. Quello della direzione della p.g. da parte della magistratura e quindi dell'esigenza di svolgere le proprie funzioni giurisdizionali indipendentemente dalle esigenze espresse dal Ministero dell'Interno, "a volte collidenti con quelle giudiziarie, a volte soltanto esorbitanti da esse"<sup>44</sup>. A ciò si aggiunga che "organismi nei quali sono senza dubbio ravvisabili funzioni immediate o mediate di p.g. e compiti di coordinamento - l'ispettorato antiterrorismo e la Criminalpol- non hanno collegamenti organici con l'autorità giudiziaria e sono spesso diretti da funzionari che neppure hanno la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria"<sup>45</sup>. Il sistema, in conclusione, apre la via a possibili frizioni tra un apparato giudiziario indipendente e un apparato amministrativo più legato al potere politico nell'appropriazione delle direzioni delle indagini su eventi di particolare significato politico che, come vedremo proprio in relazione al terrorismo, svilupperà sia forme di commistione sancite formalmente che scavalcamenti operanti nella pratica.

La sovrapposizione della p.s. e della p.g. apre inoltre un problema nella commistione dei poteri di prevenzione e repressione laddove essi vengano invocati ed utilizzati per finalità interscambiabili. Ed è questo un nodo che rimarrà irrisolto anche nella legislazione antiterroristica. Infine la pluralità dei corpi cui è affidata l'attività di p.g. ha ripercussioni di non poco conto sul coordinamento della lotta alla criminalità.

---

44. Violante, "La polizia giudiziaria", loc.cit., p.545

45. A. Malagugini "polizia giudiziaria e rapporti con la magistratura" in AA. VV. Sicurezza democratica e lotta alla criminalità, cit., p. 85.

### 3.2.2. L'attività informativa

Il panorama dell'attività informativa interna è piuttosto complesso perchè questa è di fatto svolta da diversi apparati sia civili che -è una caratteristica italiana- militari. La tutela della sicurezza interna spetta istituzionalmente al Ministero dell'Interno attraverso gli organi normali di pubblica sicurezza periferici, vale a dire Prefettura, Questura, uffici di Pubblica Sicurezza, Arma dei Carabinieri. Il coordinamento di questa attività è affidato ad un organo centrale del Ministero creato nel 1965, con decreto ministeriale, e denominato Ufficio Affari Riservati. Tra i compiti affidati dal decreto all'ufficio fu prevista la prevenzione e repressione dei delitti contro la sicurezza dello stato<sup>46</sup>. Anche prima del 1965 si ha notizia di organismi informativi centrali inseriti nel Ministero, ma si tratta di organismi ufficiosi e talvolta sconosciuti anche a livello governativo, come l'Ufficio psicologico clandestino creato dal Ministro dell'Interno Tambroni nel 1955. In seguito la Divisione Affari Riservati subirà delle trasformazioni, sia strutturali che funzionali: nel 1974 venne sostituita dall'Ispettorato Antiterrorismo, denominato nel 1976 Servizio di Sicurezza e che, sciolto nel 1977 sarà ricostituito in UCIGOS a seguito della generale riforma di tutti i servizi di informazione.

A livello periferico particolarmente vasta è l'attività informativa svolta dall'Arma dei Carabinieri che raccoglie notizie su tutto ciò che interessa l'ordine, la sicurezza e

---

46. Altri compiti erano i seguenti: delitti contro l'economia pubblica; stranieri pericolosi per la sicurezza delle istituzioni dello stato; istruttoria di pensioni ai perseguitati politici.

l'incolumità pubblica e che sono destinate a Ministeri, organi di PS, comandi militari, autorità giudiziaria ed altri enti. I Carabinieri, attraverso la loro rete capillare sul territorio, raccolgono una mole imponente di informazioni: ad esempio, su tutti i militari di leva e su tutti coloro che vengono assunti in un pubblico impiego. La funzione dell'Arma nell'attività informativa è in realtà ancora più estesa se si considera il rapporto organico che la lega al servizio segreto militare, composto per il 90% da personale proveniente dai CC e che fa dell'Arma un "supporto e banca dei dati per l'attività di polizia politica del SID"<sup>47</sup>.

Il servizio segreto militare -unico fino alla riforma del 1977- fu riorganizzato nel 1949 contemporaneamente alla fondazione della NATO. Denominato SIFAR, dotato di autonomia operativa e contabile, con un organico esclusivamente di militari, fu inserito all'interno dell'esercito e alle dipendenze del Capo di Stato Maggiore della Difesa e l'istituzione ne fu predisposta con circolare interna non preceduta da alcun dibattito parlamentare e senza alcuna regolamentazione legislativa. I compiti furono delineati da una serie di normative interne all'ordinamento militare il che ne attenuò di fatto la formale subordinazione al Governo nella totale assenza, inoltre, di controllo da parte del Parlamento. Nel 1965, a seguito di una operazione generale di riordinamento del potere militare, il SIFAR venne ristrutturato con decreto ministeriale, trasformandone il nome in SID, e ne vennero per la prima volta delineati i compiti.

---

47. S. Amorosino, "I servizi di sicurezza" in Politica del diritto, 1976, n. 3/4, p. 394

Il SID, come prima il SIFAR, si è di fatto occupato di sicurezza interna e non solo di difesa militare che è normalmente il compito specifico dei servizi segreti delle forze armate. Ciò è deducibile, oltre che dalle vicende di cui parleremo in seguito, anche dall'esame della struttura dello stesso servizio: questa contemplava, all'interno del reparto Difesa (D) una sezione preposta specificatamente alla sicurezza interna e due Uffici Ricerche e Situazioni di cui il primo "preposto al reperimento di informazioni utili alla difesa ed alle forze armate (e che si avvale anche di centri operativi occulti) ed il secondo addetto alla elaborazione delle informazioni raccolte dal primo e da altri uffici in modo da consentire al capo del SID la successiva disseminazione ai destinatari naturali, quali i Ministeri, e altre autorità statali<sup>48</sup>". L'intervento nella sicurezza interna non sembra essere stato solo informativo: nel 1971 venne creato un Nucleo Operativo Diretto (NOD) che, svincolato da impacci burocratici, ha funzionato in totale autonomia dal resto del servizio.

La peculiarità italiana di un servizio di sicurezza militare addetto alla sicurezza interna ci porta a chiederci se tali funzioni siano state volutamente attribuite in sede politica o se pure derivino da una arbitraria interferenza del servizio stesso. Il punto è purtroppo difficile da comprendere per le poche norme esistenti e per lo scarso aiuto interpretativo che anche la dottrina giuridica, che in verità ben poco si è occupata del

---

48.G. Cocco, I servizi di informazione e di sicurezza nell'ordinamento italiano, Padova, Cedam, 1980, p. 158. Le informazioni sulla struttura del SID sono state tratte prevalentemente da questo autore che, in presenza di scarse fonti di regolamentazione, l'ha ricostruita sulle deposizioni rese dai vertici del servizio di fronte alla Commissione Parlamentare di inchiesta sugli eventi del giugno-luglio 1964.

problema, può fornirci. L'unica fonte normativa precedente la riforma del 1977 è il DPR n. 1477-1965 che, tra altri, affidava al SID i seguenti compiti:

-raccogliere all'interno e all'esterno tutte le informazioni utili per la difesa e la sicurezza nazionale;

-organizzare e condurre la lotta contro ogni attività che possa risultare pericolosa o dannosa per la difesa e la sicurezza nazionale<sup>49</sup>. La latitudine estremamente ampia delle espressioni utilizzate e la derivante indeterminatezza dei confini per l'attività del servizio hanno dato luogo, anche a livello di analisi giuridica, a interpretazioni differenziate. Ad una interpretazione che, traendo l'ammissibilità di compiti ed operazioni all'interno, ne deriva l'illegittimità della norma, in quanto il servizio militare delle FFAA dovrebbe avere compiti esclusivi di sicurezza da nemici esterni<sup>50</sup>, se ne aggiunge una più complessa che, adottando un confine più sfumato tra difesa esterna e sicurezza interna, vi legge la legittimità di attività informative su gruppi, movimenti o agenti anche interni nel caso che operino in collegamento con potenze o gruppi esterni. Seguendo questa interpretazione la normativa, seppur lacunosa, non consentirebbe quindi alcuna attività esclusivamente a fini di sicurezza interna e ordine pubblico, soprattutto di carattere operativo, e non sarebbe pertanto illegittima<sup>51</sup>.

In ogni caso c'è da rilevare una grave responsabilità politica nella assenza di una disciplina puntuale in un settore così

---

49. Altri compiti erano i seguenti: seguire e mantenere aggiornata la situazione politica, economico industriale, militare e scientifica dei paesi stranieri di interesse; assicurare la tutela del segreto militare e degli altri segreti di stato

50. vedi P. Barile, "Problemi di indirizzo del SID" in Rassegna Parlamentare, gennaio-febbraio 1968, p. 25 ss.

51. vedi Cocco, op. cit., pp. 134/154



delicato come quello dell'informazione che ha favorito la tendenza espansionistica del servizio militare ai fini dell'ingerenza in questioni di sicurezza interna ed ordine pubblico. A questo si aggiunga una sproporzione di forze, strumenti e finanziamenti tra il servizio militare e gli organi del Ministero dell'Interno preposti alla sicurezza a tutto sfavore del secondo. Tale ingerenza, svoltasi all'insegna di un ben preciso disegno politico, ha dato origine alle ormai famose "deviazioni" del SID hanno portato alla riforma del 1977 che affronteremo da vicino nel settimo capitolo.

### 3.3. Gli apparati di polizia e la politica nell'Italia del dopoguerra

In questo capitolo ci proponiamo di indagare su un aspetto ancora poco studiato degli apparati repressivi: il loro rapporto con la politica. Poco studiato perchè le analisi finora svolte sono poche, piuttosto frammentarie, corredate da dati sparsi e incompleti sui quali vengono proposte interpretazioni alla luce di una coloratura ideologica generalmente di sinistra. Situazione abbastanza ovvia perchè per quanto la polizia abbia un ruolo che è politico per definizione, la "politicizzazione" ne è una percezione. L'interesse di questa area politica verso la polizia è collegato all'intenzione di metterne in luce la funzione soppressiva delle opposizioni di sinistra ripropostasi nel dopoguerra che, a prescindere dagli assunti ideologici delle opere, trova oggi una certa conferma nel fatto che la più recente pubblicazione sulla storia della pubblica sicurezza, che non si

discosta molto da tale linea interpretativa<sup>52</sup>, sia stata pubblicata divisa in capitoli sull'attuale rivista ufficiale della polizia di stato italiana. Questo fatto, oltre a testimoniare l'instaurazione di un clima politico molto diverso all'interno della nostra polizia, ci fa sentire autorizzati ad utilizzare con una certa serenità la letteratura esistente soprattutto nelle parti che ci paiono più obiettive. Con l'avvertenza che si tratta di un'analisi indiretta sul livello di sintonia o distonia tra il comportamento della polizia e quello di altri attori politici. E partendo dal presupposto che gli apparati repressivi abbiano avuto un ruolo importante nelle vicende politiche italiane proponiamo un'analisi che combina variabili istituzionali e politiche, concentrata sulle conseguenze che il rapporto tra istituzioni politiche e repressive ha determinato nella gestione dell'ordine pubblico.

In teoria, gli apparati repressivi e militari di uno stato democratico dovrebbero essere politicamente neutri. Così è quanto sancisce anche la Costituzione italiana che, ad esempio, ne nega per gli appartenenti l'iscrizione ai partiti politici<sup>53</sup>. In realtà i vertici degli apparati repressivi e militari italiani hanno dimostrato complessivamente di possedere una propensione ideologica identificabile in modo generale, più in negativo che in positivo, nell'opposizione alle sinistre. Questo atteggiamento politico coincide con gli interessi di classe dei vertici che, attraverso il sistema gerarchico disciplinare ed una istruzione adeguata, lo trasmettono ai livelli inferiori assieme ad una visione autoritaria dei rapporti sociali limitandone l'esposizione ad influenze esterne. A questo proposito si parla di "corpi

---

52. A. Paloscia, Storia della polizia, Roma, Newton Compton, 1989

53. Art. 98, comma 3

separati" nei quali la preclusione della dialettica degli interessi sociali favorisce la strumentalizzazione al dominio di una classe. La mentalità anticomunista è ereditata dal passato, dall'Italia liberale ancor prima che fascista, e si è trasmessa a causa delle limitate epurazioni di elementi compromessi col fascismo nel dopoguerra. Cui si accompagnano, invece, epurazioni di chi aveva avuto contatti con la Resistenza.

Un primo dato di scostamento dal dettato costituzionale è quindi il seguente: più che di salvaguardia dello stato si può parlare di salvaguardia di quelle formule di governo funzionali all'ideologia degli apparati e tali da garantire le condizioni che ne permettono la conservazione del potere e dell'autorità. L'identificazione maggiore si ha con i governi di centro destra del dopoguerra fino al varo del centrosinistra. I legami dei vertici con le correnti politiche sono in parte da attribuirsi ad affinità ideologica -si vedano soprattutto i rapporti con il movimento sociale in cui confluiscono alti esponenti delle forze armate e dei CC- ed in parte rispondono a motivazioni di tipo clientelare con i partiti più affini della maggioranza governativa. La coesione ideologica viene però messa in discussione , a partire soprattutto dalla fine degli anni sessanta, all'interno della pubblica sicurezza. E' questo un dato rilevante che ha riflessi sulla gestione dell'ordine pubblico e che qui ci permette di introdurre una considerazione importante sull'influenza che la diversa collocazione istituzionale dei Carabinieri e della Polizia ha nel loro rapporto con la politica.

---

controllo reciproco piuttosto che affrontare il problema alla radice"<sup>56</sup>.

Nei confronti dell'apparato militare si attua una forma distorta di quel controllo che Pasquino definisce endogeno, non limitata ad una autonomia funzionale e tecnica ma che risale ad un contratto permeato di valori politici nel quale è insito il germe della degenerazione in una storia che segue, dominata dal tentativo dei militari di conservare le condizioni politiche che possano permettere il mantenimento dei privilegi ottenuti, e nella quale il terrorismo ha una funzione decisiva.

La richiesta di garanzia politica, di difesa del consenso intorno al potere si incontra con la dottrina militare del fronte interno, di lotta alla sovversione elaborata nel contesto sovranazionale NATO, che valorizza all'interno del sistema militare gli apparati con funzioni di polizia interna, come dimostrato dalla progressione delle carriere che ne vede i comandi raggiungere i gradi più elevati<sup>57</sup>. L'inasprirsi dei conflitti politici e sociali comporta l'espansione dell'Arma nelle città assieme ad un crescente intervento nell'ordine pubblico a partire dagli anni cinquanta che si accompagna ad una proliferazione di legami personali e di gruppo con i vertici politici. Quindi, nel quadro di una voluta non ingerenza del sistema politico in quello militare si stabiliscono alleanze di interessi su interventi di politica interna concentrati prevalentemente sul nodo Servizi-Arma (ricordiamo che l'espansione dei Carabinieri coincide con l'ascesa del Generale De Lorenzo che vi porta i sodalizi politici intessuti

---

56. L. Violante, "La poliza giudiziaria" loc.cit., p.548

57. Cfr. G. Boatti, L'arma. I carabinieri da De Lorenzo a Mino 1962-1977, Milano, Feltrinelli, 1978, p. 66

durante la permanenza al SIFAR) che trasferiscono sul piano dell'ordine pubblico le capacità di imposizioni tecnico-operative delle caste militari. Nel nodo istituzionale servizi-Arma si lega quindi un'autonomia di tipo strutturale-organizzativa con una propensione ideologica abbastanza netta che, in opposizione al mutamento delle condizioni politiche, si traduce in un'ingerenza che assume connotati politici autonomi nella quale le vicende del terrorismo hanno importanza fondamentale. Una storia che sarà quindi analizzata in dettaglio nel capitolo relativo alla strumentalizzazione del terrorismo.

### 3.3.2. La Pubblica Sicurezza

Rimanendo per il momento alle vicende dell'ordine pubblico vediamo che la storia della Pubblica Sicurezza è invece caratterizzata da una bassa autonomia nei confronti del governo e, soprattutto, da un rapporto costante col partito di maggioranza da sempre, salvo una breve parentesi iniziale, titolare del Ministero dell'Interno. Questo rapporto si riflette anche a livello periferico nel legame tra le prefetture e gli uffici politici delle questure con i locali notabili democristiani. A questo livello è soprattutto cruciale la figura dei prefetti come cinghia di trasmissione della volontà politica centrale e come strumento di influenza delle questure che essendo un organo tecnico dovrebbero essere politicamente neutrali. Il legame con i corpi rappresentativi è indiretto, come in Francia, tramite il Ministero dell'Interno (al Parlamento solo potere di interrogazione ed interpellanza) attraverso le cui circolari vengono prese decisioni di fondamentale importanza sulla interpretazione di norme di legge, o sulle integrazioni delle norme stesse, e sulle predisposizioni di ordine pubblico.

A differenza quindi dall'Arma dei CC si può parlare piuttosto di un controllo politico esogeno che, a causa del meccanismo istituzionale e della mancata alternanza politica, è stato sempre appannaggio esclusivo della Democrazia Cristiana. Per questo motivo la storia della Pubblica Sicurezza, soprattutto nelle vicende dell'ordine pubblico, più autonome dal controllo giurisdizionale, è integrata nel confronto politico tra questo ed altri partiti ed anche condizionata da mutamenti interni alla Democrazia Cristiana. A questo si deve aggiungere che il potere elettorale di tale partito ha permesso un lungo controllo della legislazione penale che, di origine fascista, è stata sottoposta a lente modifiche soprattutto sull'impulso della Corte Costituzionale, creata solo nel 1956, e a seguito di mutamenti delle maggioranze legislative. Infine consideriamo la sorta di immunità dall'autorità giudiziaria goduta dagli agenti di polizia per una norma processuale che subordinava la procedibilità all'autorizzazione di un organo politico, il Ministro della Giustizia, dichiarata illegittima solo nel 1963 dalla Corte Costituzionale.

In questo quadro la storia del dopoguerra è stata a lungo dominata dall'identificazione tra dissenso ed opposizione con attentato all'ordine ed alla sicurezza pubblica trasmessa dal potere politico alle gerarchie di polizia. La ricostruzione fino alla comparsa del terrorismo passa attraverso il reciproco influenzarsi delle tre variabili che abbiamo considerato nel capitolo precedente: l'andamento della conflittualità extraistituzionale, i mutamenti della classe dirigente e quelli interni alla stessa polizia. Onde evitare una trattazione eccessivamente lunga queste variabili verranno considerate nelle conseguenze che interessano particolarmente questa ricerca: l'evoluzione del rapporto tra apparati e sistema politico e del dibattito che su di essi si sviluppa.

### 3.3.3. La gestione dell'ordine pubblico

Nel rapporto col sistema politico va considerata la progressiva biforcazione in atto tra vertici e base della Pubblica Sicurezza. Infatti l'iniziale subordinazione complessiva alla classe politica dominante nella prevenzione e nel contenimento della protesta di sinistra al fine di garantire la restaurazione e la gestione di un modello produttivo liberale sviluppa, nel tempo, un rapporto complesso dei vertici con i mutamenti interni al sistema partitico. Alla base prendono forma invece iniziative autonome che progressivamente assumono connotati politici. A livello dei vertici si nota nel dopoguerra una quasi totale identificazione con le parti più reazionarie della DC sulla interpretazione dei conflitti sociali che determina una gestione antipopolare dell'ordine pubblico soprattutto nei periodi in cui il Ministero dell'Interno e la Presidenza del Consiglio sono dominati da due personaggi chiave della destra Democristiana: Scelba e Tambroni<sup>58</sup>.

Anche in questo periodo va notato che alla subordinazione della PS si contrappone una capacità di scelta autonoma maggiore dei Carabinieri che, ad esempio nel 1949, oppongono alle richieste del Ministero dell'Interno il rifiuto a modificare il proprio addestramento e le proprie risorse relativamente all'intervento di ordine pubblico tramite il Ministero della Difesa responsabile

---

58. Scelba fu Ministro dell'Interno dal febbraio 1947 al luglio 1951 e poi contemporaneamente Presidente del Consiglio e Ministro dell'Interno dal febbraio 1954 al luglio 1955, e quindi nuovamente Ministro dell'Interno dal luglio 1960 al febbraio 1962. Tambroni fu Ministro dell'Interno dal luglio 1955 fino al febbraio 1959 e Presidente del Consiglio dal marzo al luglio 1960.

della strutturazione interna<sup>59</sup>: una prova che la duplice dipendenza ministeriale determina l'ingerenza di criteri d'azione militare in un campo di intervento propriamente politico.

L'identificazione politica, cui si sommano contatti con gruppi industriali nei cui archivi vanno a finire spesso le notizie raccolte attraverso le infiltrazioni nei movimenti operai e sindacali, si inserisce in seguito nei confronti tra forze politiche, anche internamente alla DC. All'allargarsi della compagine governativa agisce in appoggio agli schieramenti più a destra sia nei dibattiti legislativi, ad esempio con interventi diretti contro la modifica dei poteri di prevenzione ponendovi in giocola sopravvivenza dell'intero sistema di polizia, sia con mezzi di intervento clandestino concentrati negli apparati di informazione di polizia ove il controllo politico e la centralizzazione sono più sfumati. Nel periodo della Presidenza del Consiglio di Tambroni la polizia diventa parte dello scontro politico interno alla maggioranza, come arma dello stesso Tambroni per consolidare il proprio potere e prolungare il governo al di là dei limiti fissatigli dal suo stesso partito, e quindi come mezzo intimidatorio contro gli oppositori interni.

Progressivamente si assiste anche al processo inverso e i cambiamenti a livello politico, soprattutto il varo del centro sinistra, si riflettono sulla polizia immettendo al Viminale forze nuove, in particolare il capo della polizia Vicari che stabilisce rapporti più stretti col Parlamento e promuove una nuova

---

59. In particolare fu rifiutata l'adozione di armi non da fuoco con la motivazione di essere in contrasto con "talune esigenze militari, quali ad esempio la uniformità di trattamento individuale" e ritenute "inefficaci allo scopo di sciogliere assembramenti minacciosi" (Paloscia, op.cit, pp. 160/1)



strutturazione interna<sup>60</sup>. Da questo momento al Viminale coesistono un'ala improntata ad una visione mediatrice dei conflitti ed una più prettamente reazionaria. Una divisione che riflettendosi anche a livello locale nella distribuzione dei prefetti, determina gestioni incostanti e differenziate dell'ordine pubblico che si notano anche nel sessantotto, quando alle richieste di moderazione nell'uso delle armi da fuoco di una parte del Viminale si registrano resistenze in periferia che di fatto si traducono in una linea un pò più flessibile con gli studenti mentre con gli operai vengono spesso usati i vecchi metodi di scontro frontale.

Ma anche nei confronti del mondo sudentesco si registra un atteggiamento differenziato che accanto ad una più blanda attenzione ai movimenti di destra punta ad additare la pericolosità di quelli di sinistra, largamente infiltrati. Atteggiamento tenuto soprattutto da alcuni prefetti, e ricorderemo in seguito quello di Milano per le indagini relative al primo grave attentato terroristico della storia italiana, che nel Viminale hanno come punto di riferimento l'Ufficio Affari Riservati. E' importante a questo punto notare che la passata esasperazione dell'ordine pubblico ha aperto anche nella PS la via alla creazione di centri informali capaci di opporre una certa resistenza ai mutamenti che si registrano a livello politico i cui effetti, oltre che nel campo dell'ordine pubblico, verranno considerati quando analizzeremo i processi di strumentalizzazione del terrorismo.

---

60. Vicari che insistè molto sull'apertura della polizia ai cittadini, promosse anche i primi passi verso il coordinamento delle forze di polizia con la creazione della Criminalpol nel 1967 e dette impulso alla creazione di nuove scuole di polizia e all'istituzione nel 1964 dell'Accademia degli Ufficiali.

Alla base della Pubblica Sicurezza emergono lentamente dei mutamenti che mettono in discussione il tradizionale isolamento dal mondo del lavoro e dai suoi problemi, incentivato dallo status militare e da una formazione funzionali alla contrapposizione repressiva delle lotte politiche e sindacali. Mutamenti che nascono da una condizione di grave disagio materiale, una bassa qualità della vita, dall'assenza di valori professionali e dalla mancata autonomia dei progressi in carriera dal potere politico e che, nel quadro di un sistema in cui qualsiasi forma di espressione autonoma assume i connotati di sovversivismo, si traducono a lungo in forme di protesta non ufficiali e clandestine. Le spinte per una diversa definizione sociale del proprio lavoro alla base della polizia precedono nel tempo i mutamenti dei vertici e si concretizzano davanti alla difficile prova del sessantotto, un movimento di imprevedibile potenziale violento di fronte al quale le tradizionali strategie di ordine pubblico appaiono del tutto inadeguate e tali da mettere a repentaglio la vita degli agenti.

Nel quadro della richiesta di maggior professionalità e di diritti prende forma una protesta che ha una coloratura generica di sinistra, risultato ovvio della clandestinizzazione obbligata, che si traduce nella richiesta di un sindacato, il manifesto programmatico è del 1973, le cui vicende legislative saranno strettamente legate a quelle relative al terrorismo. Il processo di apertura non è univoco ed anche alla base rimangono reparti che mantengono la vecchia impostazione reazionaria, noto soprattutto il secondo reparto celere. Alla comparsa di terrorismo la P.S. è caratterizzata quindi da una sorta di dualismo, ai vertici come alla base, che, pur non essendo perfettamente coincidente, contrappone ad una visione tradizionalmente repressiva del conflitto sociale una crescente maturazione della consapevolezza che molto c'è da cambiare. Dualismo che inizialmente influenza la

gestione operativa del terrorismo e che condiziona le diverse impostazioni politiche sulla risposta repressiva alla lotta armata e che per essere comprese meglio necessitano di un breve escursus storico del dibattito politico attorno alla "issue polizia".

Durante il centrismo al controllo della PS da parte della DC si oppone una sinistra compatta nel denunciare maltrattamenti, eccessi nell'uso delle armi, abusi, tolleranza di rigurigiti di fascismo e compromessi con la mafia già attiva in Sicilia. Questo dualismo si sfuma nel tempo in più posizioni differenziate ed è la sinistra della DC che, inizialmente sulla questione della mafia, si distingue criticando la gestione della polizia. Le prime conseguenze si hanno durante l'assunzione del Ministero dell'Interno da parte di Fanfani che nel 1953 riorganizza ed allarga le competenze del Viminale oltre la polizia<sup>61</sup>. Se questa è una fase interlocutoria, nel 1954 Scelba torna a guidare il Ministero dell'Interno ed è seguito da Tambroni che innesta un braccio di ferro con la Corte Costituzionale sulla legittimità delle misure di prevenzione, la sinistra della DC torna spesso ad allinearsi con gli altri partiti durante i dibattiti sugli interventi della polizia. Nel 1960 si schiera con i socialdemocratici, con i liberali e con i repubblicani contro il Presidente del Consiglio Tambroni sulla questione del congresso missino di Genova e sull'uso della polizia per proteggerne lo svolgimento. Il centrosinistra immette nel governo il Partito Socialista che subito presenta una proposta di legge sul disarmo

---

61. Fanfani soprattutto emanò direttive per un trattamento più consono ai principi costituzionali dei fermati ed indiziati anche se contemporaneamente non furono modificati i sistemi di prevenzione e la formazione del personale (Paloscia op. cit., pp. 157/8)

della polizia<sup>62</sup>, ripresentata nel 1968/69 quando si distingue però la corrente socialdemocratica del partito, contraria come i liberali ed anche la DC, con ancora qualche eccezione a sinistra<sup>63</sup>.

Ciononostante l'allargamento del governo ha importanti conseguenze sia nella gestione dell'ordine pubblico, che nel 1968-69 vede alleate la DC e il PSI nel domandare moderazione sulle piazze alla polizia<sup>64</sup>, sia nella legislazione penale, che vede a partire dal 1969 il periodo di massima espansione delle garanzie individuali. Da sottolineare infine che la compattezza della sinistra viene meno con l'ingresso dei socialisti al governo cui si contrappone un PCI costantemente rigido nella critica della polizia fino a Berlinguer che, distinguendo tra "uso" e "anima" della polizia, cercherà di indirizzare le proteste emergenti all'interno raccogliendo una posizione presente, ma fino ad allora

---

62. Presentata nel 1962 da Fenoaltea. Ricordiamo che una delle richieste principali dei socialisti per entrare nella coalizione di governo era stata l'imparzialità della pubblica amministrazione nei conflitti di lavoro.

63. Il dibattito si apre sui fatti di Battipaglia (2 morti) durante il quale la maggioranza democristiana rifiuta la proposta socialista associandovi un conseguente disarmo psicologico e morale prima che materiale. Da questa impostazione si discostò la sinistra del partito e Donat Cattin affermò che i morti erano caduti in una lotta che si collegava "ad una catena secolare di battaglie sostenute dai lavoratori italiani per sfuggire alla fame" e concludeva chiedendo un diverso modo di impiego delle forze di polizia (Per una ricostruzione del dibattito vedi R.Canosa, La polizia in Italia dal 1945 ad oggi, Bologna, Il Mulino, 1976, pp. 277/8)

64. "Moro e i capi socialisti Nenni e Francesco De Martino, per ragioni ideali ed anche di opportunità politica misero sull'avviso il Viminale che in Italia si dovevano escludere gli eccessi di repressione verso il movimento studentesco che si vedevano in altri paesi: eccidi in Messico, torture in Francia": da Paloscia, op.cit., p. 199

minoritaria all'interno del partito. Una posizione più "populista" che identifica nei poliziotti dei figli del popolo con i quali è necessario stabilire rapporti umani piuttosto che combattere<sup>65</sup>. Nella nuova interpretazione le responsabilità dell'ordine pubblico saranno soprattutto attribuite alle dilatazioni volute dal potere politico in relazione alle proprie esigenze di conservazione, attraverso meccanismi istituzionali di controllo e direzione e una strutturazione da riformare al fine di recuperare una funzione democratica della polizia che il movimento interno di protesta fa vedere come possibile.

Ricordiamo che la polizia fu strutturata su concezioni militari, nell'addestramento di truppa e nella dotazione di armi pesanti, su schemi di controguerriglia durante la gestione di Scelba<sup>66</sup> quando la direzione ne fu affidata ad un generale dell'esercito. L'incremento di tale strutturazione segue

---

65. Che questa posizione fosse nel 1968 ancora minoritaria è dimostrato dalla risposta polemica di Longo alla famosa poesia di Pasolini che fa della polizia una classe sociale contrapposta agli studenti, classe borghese e figli di papà, cui il segretario del PCI oppone fermamente l'immagine di una forza armata repressiva e offensiva agli ordini dello stato borghese (Ibidem, p. 198)

66. I corsi operativi e i programmi delle intere forze di polizia furono modellati su quelli dello stato maggiore della difesa e in particolare il reparto celere, concepito da Romita nel 1946 come struttura addestrata a far fronte ad emergenze di ordine pubblico con interventi incruenti, fu nel 1949 trasformato da Scelba in un reparto antiguerriglia fornito di autoblindo, mitragliatrici e persino mortai, e disposto come cintura di sicurezza interno ai territori ove si temevano gravi emergenze, l'Emilia rossa, il triangolo industriale e zone del sud ove più attivo era il movimento contadino (per informazioni dettagliate sull'addestramento e la dotazione di questa forza vedi Ibidem, pp. 146/148)

l'espansione dei conflitti collettivi su questioni di lavoro fino alla parziale integrazione operaia con il centro sinistra. Picchi violenti si hanno in occasione di eventi di particolare significato politico<sup>67</sup>. Da considerare inoltre che l'espansione della conflittualità ha determinato dagli anni cinquanta il progressivo aumento dell'impiego di un corpo particolarmente incline a tradurre in termini militari i problemi dell'ordine pubblico quale l'Arma dei Carabinieri, comportando aumenti di stanziamenti che, innestati su una struttura molto compatta, hanno determinato uno sviluppo efficientista di vaste proporzioni i cui effetti sono visibili soprattutto negli anni sessanta: oltre alla creazione della brigata meccanizzata nel 1963 prende avvio in questo periodo un sistema di trasmissioni , raccolta ed elaborazione delle informazioni.

L'inadeguatezza dei concetti e degli schemi militari, incapaci di contenere le folle se non con sistemi pesanti di attacco, fu dimostrata dai fatti di Genova del 1960 e dai primi impatti del sessantotto, i fatti di valle Giulia a Roma, quando la polizia fu costretta a scegliere tra la sopraffazione ed una risposta di fuoco, cui segue l'elaborazione di nuovi concetti di ordine pubblico<sup>68</sup>. Ma ai nostri fini è importante osservare come la strutturazione della polizia su prevalenti esigenze di ordine pubblico abbia influenzato l'attività giudiziaria.

---

67. Da ricordare i disordini che seguono l'attentato a Togliatti nel 1949, quelli che seguono l'adesione italiana alla Nato nel..., e quelli che precedono il previsto congresso missino di Genova nel 1960.

68. Nel 1968 Vicari emanò una circolare che fissava nuove regole di condotta improntate ad una più accurata prevenzione appellandosi contemporaneamente al contenimento delle azioni di forza (Il testo integrale è riportato in Paloscia op.cit., pp. 200/201)

### 3.3.4. Problemi strutturali e funzionali

Nonostante l'elevato numero di corpi e soprattutto l'ingente numero di persone inseritevi, il più alto in Europa in rapporto alla popolazione, la polizia italiana sembra infatti essere particolarmente inefficiente nell'assicurare alla giustizia gli autori dei reati. Basta osservare i dati dell'ISTAT per rendersi conto della elevata percentuale di delitti attribuiti ad autori ignoti<sup>69</sup>. Ed è opportuno riassumerne brevemente le cause.

Innanzitutto la Pubblica Sicurezza è oberata da una enorme quantità di funzioni amministrative che comportano la competenza in materia di rilasci di licenze, visti e nullaosta per l'esercizio di arti e mestieri<sup>70</sup>. A tale situazione si è tentato di ovviare tramite il DPR, 24 luglio 1977 nel quale è previsto il trasferimento ai comuni delle funzioni di polizia locale rientranti nella competenza regionale. Ciononostante nella prassi è continuata per anni l'ingerenza del potere centrale.

Nel quadro di una burocratizzazione denunciata spesso come

---

69. Secondo i dati dell'Istat, la percentuale di delitti il cui autore è ignoto all'autorità di polizia passa dal 61% del 1971 al 77% del 1976. Di questi circa il 95% riguarda i furti. Rispetto invece ai delitti contro la persona si registra un passaggio dal 12% al 15% (Fonte: Istituto Centrale di Statistica, Annuario di statistica, Roma). Per valutare questi dati proponiamo il confronto con la situazione della Repubblica Federale Tedesca ove nello stesso periodo si ha una percentuale di complessivi delitti ignoti che va dal 46% del 1972 al 44% del 1977, mentre per i delitti riguardanti la persona le percentuali, in discesa, oscillano tra il 10% e il 5% (Fonte: Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch, Verlag W. Kohlhammer)

70. Vedi il Titolo III del Testo Unico di Pubblica Sicurezza

tutt'altro che efficiente<sup>71</sup>, la distribuzione degli organici è ulteriore fonte di sperperi di energie. Nel 1975 il Ministro degli Interni Gui ebbe a dichiarare che il 29% del personale veniva addetto a servizi non di istituto<sup>72</sup>. Una prima causa è l'impiego abusivo degli agenti in funzioni di servizio personale per superiori, prefetti, magistrati o uomini politici nonostante il divieto posto da una legge del 1974<sup>73</sup>. Gran parte di questo personale è anche addetto a compiti di segreteria presso le strutture giudiziarie. Questo è stato definito "un modello ricorrente nella storia delle nostre istituzioni che si estrinseca nella supplenza dell'apparato militare alle disfunzioni o alle inefficienze di quello civile" e, prosegue lo stesso autore, "in genere quest'attività di supplenza è stata gradita alle autorità militari perchè gratificante, sintomo dell'essenzialità delle strutture militari nella società civile e presupposto di ulteriore estensione di poteri e di zone di influenza"<sup>74</sup>.

Del personale che resta una grandissima parte sarebbe poi impegnata soprattutto in funzioni di ordine pubblico: in proposito Volpi avanza una cifra di 50.000 uomini. Da questo si deduce che la quota di poliziotti destinata ad attività di p.g. è di

---

71. Si veda il libro bianco curato dalla federazione provinciale CGIL-CISL-UIL di Genova nel 1977 in cui si denunciano presso la questura l'assenza di fascicoli, l'incompletezza dei casellari giudiziari e il mancato aggiornamento degli archivi (Panorama, 28/6/77)

72. Citato in M. Volpi, "Apparati di polizia e nuova criminalità", in Democrazia e diritto, 1978, n. 2, p. 238

73. In un dossier preparato nel 1977 dalla Sezione Problemi dello stato del PCI vengono raccolte numerose denunce di questo abusivismo valutato nel coinvolgimento di almeno 2000 agenti (Panorama del 28/6/77). Altre fonti parlano addirittura di una cifra di 6/7000 agenti impiegati come "Camerieri" (La Repubblica, 11/5/79)

74. L. Violante, "la polizia giudiziaria", loc. cit., pp. 545/546



parecchio inferiore ai dati forniti dagli organici. E' molto difficile fornire delle cifre esatte sui poliziotti impegnati in attività di pg. In proposito citiamo delle stime tratte dalla letteratura : Lehner<sup>75</sup> parla di un totale di 1500 uomini e Flamigni<sup>76</sup> sostiene che nel 1975 soltanto il 7% della PS sarebbe inserito nelle squadre mobili . Uno dei risultati di questa situazione della PS, eccessiva burocratizzazione e impiego continuo in servizi di ordine pubblico, è la crescente espansione dell' Arma dei Carabinieri nell'attività investigativa.

Fino alla riforma del 1981 la preparazione della PS è stata concentrata soprattutto sugli aspetti militari, sull'educazione di truppa e su quella ginnico sportiva<sup>77</sup>. Inoltre le scuole vengono trascurate per l'abitudine di impiegare gli allievi in servizi di ordine pubblico. La strutturazione secondo le esigenze dell'ordine pubblico ha comportato una minore attenzione alla criminalità e quindi l'estraneità di sostegni scientifici e una faticosa introduzione di nuove tecnologie per il trattamento automatico delle informazioni. Problemi meno gravi all'interno dei Carabinieri che già dal 1965 creano un centro di investigazioni scientifiche.

La distribuzione territoriale del personale non è commisurata alla incidenza della criminalità, nè alla densità della popolazione, nè alla superficie del territorio, ma "risponde

---

75.G. Lehner, Dalla parte dei poliziotti, Milano, Mazzotta, 1978, p. 114

76. S. Flamigni, op. cit., p. 53

77. Si veda in proposito l'articolo di A. Chiappetti "Le scuole per il personale della Pubblica Sicurezza" in Democrazia e diritto, 1976, n. 2, pp. 229/250

unicamente ad esigenze burocratico clientelari"<sup>78</sup>. Nel contesto della preponderanza dell'estrazione meridionale, il risultato è che quasi tutte le questure del nord e del centro risultano essere sotto organico mentre le maggioranza di quelle del sud si troverebbe al di sopra<sup>79</sup>. Il dato appare soprattutto grave se si pensa che risultano sguarnite proprio le grandi città, come Milano e Roma dove la criminalità è particolarmente agguerrita<sup>80</sup>.

Infine, la presenza di più corpi impegnati in attività di PS e PG luogo, dà spesso luogo a sperperi di energie, ripetizioni, alla duplicazione degli uffici e a situazioni di concorrenza che rendono tale attività particolarmente dispendiosa, ad interferenze ed intralci che non contribuiscono ad aumentare l'efficienza. Ciò sarebbe dovuto, oltre che a cause strutturali, alla tendenza della Pubblica Sicurezza e dei Carabinieri ad esercitare un controllo completo e gelosamente autonomo del territorio su cui agiscono. La mancanza di unità viene inoltre fatta risalire alla direzione tricefala della polizia, divisa tra prefetti, funzionari e militari, fonte di discordie e contrasti interni.

---

78. Volpi, op.cit., p.286

79. Secondo una stima tratta dall'Espresso del 5/9/76 a Milano mancava il 28% degli agenti mentre a Catania ce n'erano 114 in sovrannumero, a Caserta 113 e a Brindisi 27

80. Citiamo alcune stime sulle città più colpite dal terrorismo: nella cintura di Milano si registra un poliziotto ogni 5/6000 abitanti contro una media nazionale di 1/230 (Panorama, 28 giugno 1977). A Roma si parla di commissariati con 35 agenti per 350.000 persone e di complessive 30 volanti messe a confronto con le 400 di una città di dimensioni più ridotte quale Amburgo (L'Espresso, 1/11/81)

#### Capitolo 4 La legislazione contro il terrorismo

In questo capitolo attraverso l'analisi della legislazione contro il terrorismo cercheremo innanzitutto di ricostruire lo svolgersi dell'approccio dell'apparato politico italiano, nel complesso e nelle varie parti, al terrorismo. E sottolineeremo i passaggi dalla percezione, come analisi della minaccia, delle cause e degli obiettivi, alla strategia di lotta.

Un'analisi in cui si prenderà in considerazione il fronteggiarsi dei mutamenti degli equilibri politici degli anni in esame con l'andamento della lotta armata. E in cui verrà sviluppato uno degli aspetti della relazione tra apparati politici e repressivi, valutando sul dibattito e sui risultati legislativi l'influenza della maturazione dei rapporti storici delle parti politiche con le forze dell'ordine, proseguendone l'escursus svolto nel capitolo precedente. Infine verrà preso in considerazione il quadro normativo esistente come punto di riferimento nel dibattito legislativo dell'interazione evolutiva delle tre variabili influenti: terrorismo, equilibri politici, rapporti con la polizia.

L'obiettivo principale è quello di definire i connotati della soluzione politica e di una parte dell'intreccio di questa con la soluzione amministrativa di cui attraverso la legislazione si stabilisce il raggio di intervento: per questo motivo l'interesse è diretto soprattutto ai poteri di polizia.

Come sottobiettivo cercheremo di concorrere—alla definizione degli effetti della lotta al terrorismo valutandone l'influenza sulle tre circostanze su cui si modella la legislazione, giuridiche, politiche e sistema di polizia, attraverso l'analisi del bilanciamento dei tre rispettivi criteri di giudizio e

legittimazione: quello giuridico formale, quello politico e infine l'idoneità tecnica.

#### 4.1. Il contesto politico

Alla base del mutamento del diritto sta la variabilità decisionale del politico, intesa come processo di strutturazione del conflitto politico sulle modalità e sugli strumenti istituzionali di controllo sociale in relazione alle interpretazioni sui conflitti non istituzionalizzati<sup>1</sup>. In relazione alla nostra ricerca possiamo dire che la legislazione sul terrorismo è frutto dell'interazione di due conflitti. Uno interno alle istituzioni, tra forze che si propongono di controllare gli strumenti di controllo sociale per le quali lo stato è oggetto di scontro, uno spazio da mantenere o da conquistare per costruire un assetto diverso, ed uno esterno di forze che si propongono di distruggere lo stato. Mentre la configurazione del secondo conflitto è dicotomica, quella del primo è piuttosto poliforme e trasferisce alle funzioni del diritto, l'allocazione di risorse, il giudizio di comportamenti e l'organizzazione del potere, concezioni dei rapporti interni alla società e del conflitto differenziate. Si hanno quindi diversi modelli interpretativi della conflittualità che si traducono in diverse istanze di controllo sociale che attengono a scelte di priorità tra principi regolatori interni al sistema. Tali modelli interpretativi sono integrati in valori ed interessi la cui composizione è sottoposta alle condizioni del sistema politico, rapporti di forza e procedure, su cui il conflitto

---

1. Cfr. L. Friedman, The Legal System. A Social Science Perspective, New York, Russel Sage Foundation, 1975

extraistituzionale può però influire qualora tra alcuni dei valori minacciati percepiti si determini una convergenza che ne sancisca l'essenzialità. Questo processo sarà qui indagato relativamente alla legislazione penale come risultato della contrattazione di opzioni repressive del terrorismo inserite in approcci interpretativi differenziati, mentre per una puntuale analisi sulle misure adottate rimandiamo all'appendice posta a termine della ricerca.

#### 4.1.1. Le reazioni politiche al terrorismo: un modello di analisi

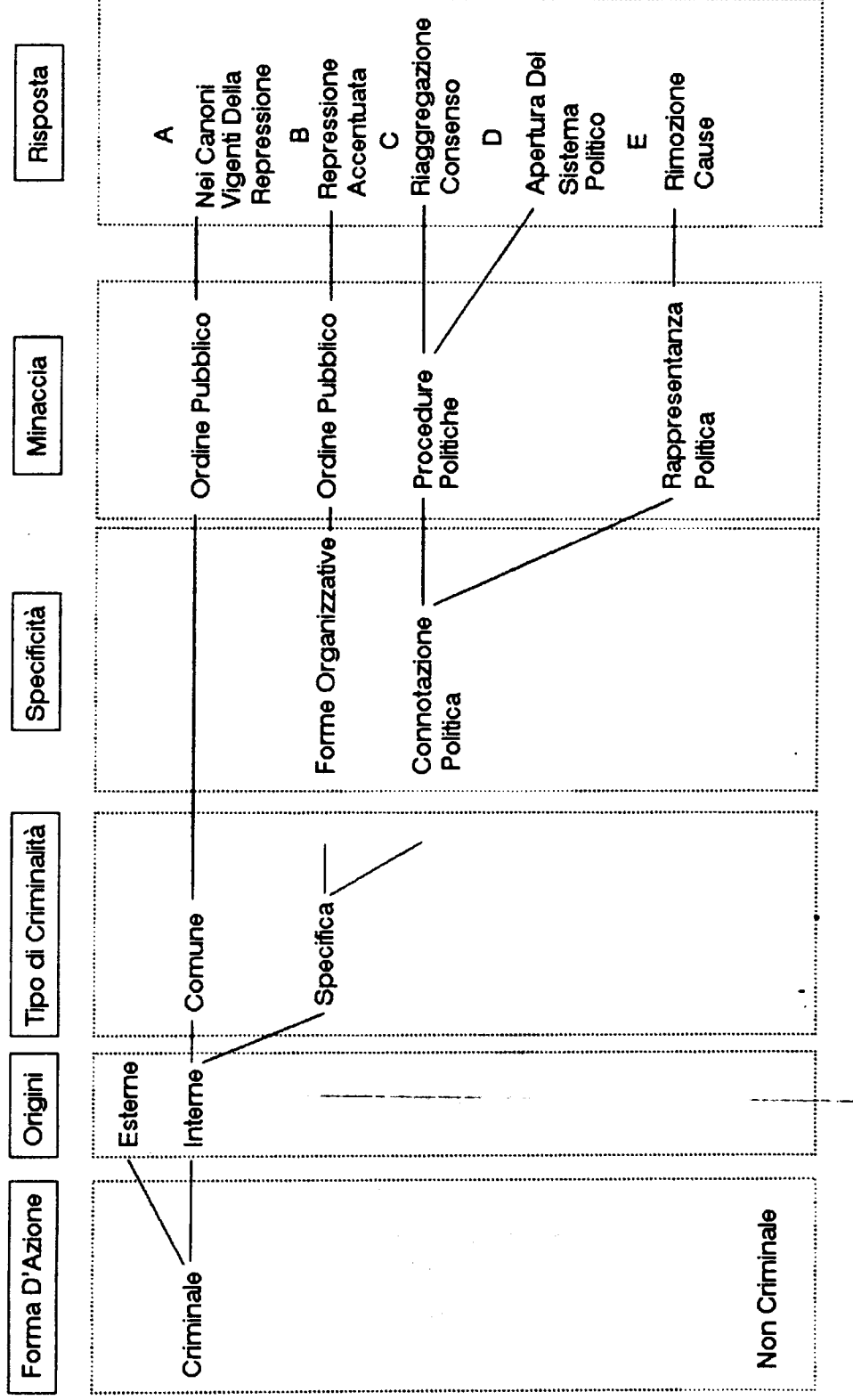
L'analisi della strategia della risposta al terrorismo comporta a mio avviso una premessa fondamentale: ogni tipo di intervento dipende dall'analisi che si fa del fenomeno, dalla definizione che gli si dà. E poichè un fenomeno complesso come il terrorismo può dare adito ad interpretazioni diverse mi sento autorizzata ad affermare che non esiste per definizione una "strategia antiterroristica", come sembra purtroppo trasparire da gran parte della letteratura su questo tema, quanto piuttosto una varietà di approcci sul cui giudizio di validità incide l'analisi del terrorismo.

Per collegare le possibili interpretazioni a determinate scelte di azione ho costruito uno schema illustrato nella figura 1.

La prima distinzione fondamentale è tra chi considera il terrorismo un fenomeno criminale e chi no. Nel primo caso il monopolio legittimo della violenza è attribuito unicamente allo stato e non si ammette quella degli individui e dei gruppi sociali. Ma il terrorismo può essere osteggiato anche da chi non lo considera un fenomeno criminale bensì un prodotto della

Fig. 1

## Modello Delle Reazioni Al Terrorismo



repressione e della violenza del sistema : in questo caso non se ne contestano tanto le finalità quanto il metodo, considerato insufficiente o al limite controproducente perchè suscettibile di aumentare la repressione dello stato ritardando il processo rivoluzionario. L'analisi di queste posizioni non rientra strettamente nell'oggetto di questa ricerca che privilegia i soggetti impegnati nella difesa dello stato di fronte al terrorismo, ma bisogna considerare che possono contribuire non poco alla delegittimazione del terrorismo come forma di lotta politica.

Ritornando all'insieme delle interpretazioni che considerano il terrorismo una manifestazione di criminalità una prima distinzione concerne le origini (esterne od interne). Quando si abbraccia la teoria del complotto internazionale e si assimila il terrorismo ad una tecnica sovversiva pilotata dall'esterno per modificare lo scenario internazionale o difendere comunque particolari interessi strategici, la risposta concerne prevalentemente i rapporti tra gli stati. E può concretizzarsi sia in azioni "visibili" , diplomatiche o di forza, che segrete affidate ai servizi di sicurezza<sup>2</sup>. L'analisi di queste misure è estremamente complessa perchè coinvolge settori della politica internazionale tenuti spesso nascosti all'opinione pubblica. E' comunque importante tenere presente la spiegazione complottistica perchè non necessariamente si associa a terroristi provenienti dall'esterno: anche all'azione di gruppi indigeni possono essere

---

2. E' vero che anche in questi casi si possono adottare misure sul territorio nazionale per la punizione dei responsabili materiali degli attentati e che possono contemplare anche provvedimenti particolari per i movimenti degli stranieri. Ciononostante i mandanti originali possono essere raggiunti solo a livello di politica internazionale

attribuiti direzione ed interessi esterni con conseguenze rilevanti sulla scelta della strategia controffensiva da adottare.

Qualora al terrorismo vengano attribuite origini prevalentemente interne una importante differenziazione analitica concerne la sua caratterizzazione di criminalità più o meno specifica. Laddove il terrorismo venga assimilato ad altre forme di criminalità comune, e come tale suscettibile di minacciare prevalentemente l'ordine pubblico, la severa applicazione delle norme penali sarà considerata sufficiente per sconfiggerlo e ci si limiterà a tentare di raggiungere e quindi punire i colpevoli materiali dei reati.

Il discorso si complica nel momento in cui alla violenza terroristica vengono attribuite caratteristiche specifiche rispetto alla criminalità comune, i cui mezzi di controllo siano considerati insufficienti. A questo punto bisognerà procedere ad ulteriori distinzioni. Qualora la specificità del terrorismo sia ricondotta esclusivamente a particolari capacità organizzative e militari sconosciute alla criminalità comune tali da comportare sia più gravi livelli di offensività che maggiori possibilità difensive, la strategia vincente sarà ancora una volta valutata sul piano della pura repressione ma necessiterà di nuovi strumenti coercitivi. La nuova criminalità, suscettibile di provocare un grave allarme pubblico, impone la scelta di una controffensiva che rassicuri i cittadini. Le istituzioni devono dimostrare il loro impegno ad agire e la politica più probabile è l'inasprimento delle misure penali e il potenziamento degli apparati coercitivi; qualora ciò si dimostri insufficiente potranno essere create nuove istituzioni e nuove fattispecie penali. In questo approccio il terrorismo è assimilato ad una criminalità che mette in gioco la sicurezza di valori materiali (la vita) che acquisisce un significato politico nella sfida al monopolio legittimo della



violenza per capacità offensive particolari derivanti dalla struttura organizzativa. Per riaffermarlo sarà considerato sufficiente eliminare i terroristi dalla scena.

La posta in gioco diventa decisamente più alta nel momento in cui il terrorismo venga percepito come sfida a più profondi valori politici ed ideologici. Due le possibilità:

- a) il terrorismo è percepito come rottura delle normali procedure dei conflitti sociali e politici ed in quanto tale capace di mettere in gioco i valori fondamentali intorno ai quali il potere e la società sono organizzati (ad esempio il concetto di democrazia o il principio di unità di una nazione);
- b) il terrorismo è percepito come sfida alla legittimità della rappresentanza degli interessi dell'intera società e/o di determinati soggetti politici (ad esempio di particolari classi sociali e gruppi etnici: qui la sfida è specificatamente diretta contro quegli attori politici che di tali gruppi vogliono detenere il monopolio ideologico).

Nel momento in cui al terrorismo vengono riconosciute queste potenzialità politiche l'imperativo diventa quello di fargli il vuoto intorno: isolarlo restringendo le possibili aree di consenso. La cattura e la punizione dei militanti delle formazioni terroristiche non è sufficiente: il terrorismo va delegittimato come forma di azione politica (rispetto alla percezione a) e come portatore di interessi (rispetto alla percezione b).

La delegittimazione del terrorismo come forma di azione richiede una strategia politica che ne dimostri l'incongruenza dei mezzi rispetto ai fini. Laddove, ad es., il terrorismo è percepito come rottura dell'ordine democratico, inteso in senso procedurale,

la delegittimazione passa attraverso due strade: la contrapposizione di un vasto consenso su tale valore, la dimostrazione che manifestazioni di dissenso politico trovano via d'espressione all'interno delle regole procedurali e quindi in modo pacifico.

La delegittimazione del progetto politico del terrorismo ne implica l'analisi delle matrici ideologiche e del contesto da cui la lotta armata ha origine, come premessa alla considerazione dei gruppi sociali particolarmente soggetti a subire gli effetti negativi delle stesse "disfunzioni" che stanno alla base della nascita dei gruppi armati. Il giudizio sulla dimensione di tali gruppi misura la percezione della pericolosità del terrorismo in termini di proselitismo e diffusione. Quanto più questa venga considerata ampia tanto più si sentirà necessaria ed urgente una politica "preventiva" di rimozione delle fonti del terrorismo che gli impedisca di acquisire consensi e legittimità.

L'analisi delle cause e degli obiettivi del terrorismo è complessa e soprattutto raramente univoca. Per questi motivi, e perchè come ho cercato di dimostrare prima i terrorismi non sono tutti uguali, si possono produrre reazioni e concepire strategie controffensive diverse. Questo anche all'interno di uno stesso stato perchè gli attori coinvolti nella risposta al terrorismo sono diversi. A livello politico la responsabilità principale spetta al governo ma, poichè stiamo parlando di un regime democratico, bisogna considerare la variabile del pluralismo politico. Sia all'interno del governo che può essere di coalizione, sia a livello di opposizione perchè il terrorismo può raggiungere gradi di drammaticità talmente elevati da spingere le forze dominanti a cercare il consenso anche delle opposizioni e determinare in queste la volontà di partecipare in qualche modo

alle decisioni su un problema che concerne la stabilità di un sistema che vogliono salvare. Credo quindi sia giusto analizzare il processo di formazione della lotta al terrorismo considerandovi l'apporto di ogni forza politica costituzionale. In secondo luogo la lotta al terrorismo coinvolge sempre delle istituzioni ben precise: forze di sicurezza e magistratura. Il fulcro della nostra ricerca sono le forze di sicurezza per le quali assumiamo, ma lo vedremo nel prossimo capitolo, un approccio particolare ai problemi del terrorismo che è condizionato dalla loro collocazione e funzione istituzionale.

Concentrandoci per il momento sulle reazioni degli attori politici attraverso l'analisi della legislazione penale italiana degli anni settanta mi pare si possa dire che, nel quadro di percezioni differenziate e mutevoli nel tempo delle basi ideologiche e dei progetti politici dei terrorismi, da una fase di commistione del trattamento della violenza politica con manifestazioni di criminalità comune emerge inizialmente una linea governativa che del terrorismo accentua le peculiarità organizzative come sfida all'ordine pubblico (fase 1974/75), cui segue una generale convergenza sulla minaccia all'ordine democratico come rottura delle regole del gioco (fase 1978/79). E quindi l'approccio criminalistico assume significato politico nell'affiancamento di una funzione simbolica ad una più propriamente tecnica della legislazione, che nella delegittimazione del terrorismo privilegia la forma di azione, contrapponendovi la sacralizzazione delle regole democratiche cui è funzionale l'integrazione legislativa. Relativamente allo schema proposto nella figura si susseguono le prime tre forme di risposta: una repressione nei canoni vigenti (A), accentuata poi nelle misure (B) ed in seguito circondata da un significato politico di riagggregazione del consenso (C). Se da una parte si rileva una minor attenzione alle altre due forme di strategia

politica, maggior apertura del sistema politico al dissenso e rimozione delle fonti del terrorismo, che sconta una lunga ed abbastanza generale sottovalutazione della conflittualità dei movimenti collettivi e quindi della lotta armata nel quadro di divisioni politiche che determinano una integrazione ritardata e soprattutto a carattere difensivo, la conduzione della strategia politica prevalentemente al momento repressivo ne condiziona forme e contenuti.

#### 4.1.2. Le reazioni politiche al terrorismo in Italia

In un recente saggio Gianfranco Pasquino analizza la "sottovalutazione" del terrorismo nei discorsi programmatici dei Presidenti del Consiglio nell'arco degli anni settanta, inizio ottanta<sup>3</sup>. Questa osservazione è in buona parte riconducibile anche alla legislazione penale dello stesso periodo attraverso l'analisi delle motivazioni addotte ai diversi provvedimenti, se così viene specificata: ad una fase di commistione tra violenza politica e criminalità comune si sostituisce progressivamente una percezione distinta del fenomeno terroristico in chiave prevalentemente organizzativa tale da produrre misure penali concentrate a fronteggiare in modo indotto gli aspetti che di tali moduli organizzativi vengono considerati via via più preoccupanti. Ciò che colpisce, soprattutto nei discorsi programmatici ma anche nella discussione parlamentare, è l'assenza, perlomeno fino al 1978/79, di analisi della strategia della lotta armata in rapporto sia ai movimenti collettivi che alla reazione dello stato, mentre

---

3. G. Pasquino, "I soliti ignoti: gli opposti estremismi nelle analisi dei Presidenti del Consiglio (1969-85)" in R. Catanzaro (a cura di) La politica della violenza, Bologna, Il Mulino, 1990, pp. 93/115

sparsi sono i riferimenti a generiche disfunzioni sociali ed economiche come cause di incremento della violenza giovanile e svariati, ma poco approfonditi, gli accenni alle motivazioni politiche sotto ipotesi precostituite e spesso propagandiste.

#### 4.1.2.1. La percezione

Ricostruendo brevemente queste fonti vediamo che il governo risponde alla violenza diffusa del 1969 con un impegno mediatore di tensioni sociali indistinte e genericamente definite<sup>4</sup>. La percezione di connotazioni ideologiche traspare lentamente dal 1972 nella versione degli opposti estremismi che si alimentano a vicenda<sup>5</sup>, accentuando la pericolosità dell'estremismo fascista<sup>6</sup> la cui intensificazione viene progressivamente messa in risalto<sup>7</sup>. In questi discorsi si nota una certa confusione tra manifestazioni di criminalità comune e politica e soprattutto una carenza analitica del fenomeno eversivo di destra, additato nello squadrismo senza percepirne i moduli organizzativi, la portata del progetto politico e le collusioni con gli apparati interni dello stato su cui non c'è alcun accenno. Confusione che appare persino più vistosa rispetto ai gruppi della sinistra tanto che Rumor definisce le BR ancora dopo il rapimento Sossi "espressione di una pericolosa organizzazione criminale"<sup>8</sup>.

---

4. discorso programmatico del secondo governo Rumor, presentato l'8/8/1969

5. discorso programmatico del governo Colombo, presentato il 6/8/72

6. discorso programmatico del primo governo Andreotti presentato il 17 febbraio 1972

7. vedi il discorso programmatico del secondo governo Andreotti presentato il 26 giugno 1972

8. vedi Pasquino, "I soliti ignoti.." loc. cit., p. 101



A livello legislativo la prime ripercussioni della violenza si manifestano nel 1974, momento di inversione di tendenza rispetto al periodo di massima espansione dei diritti individuali iniziato nel 1969, ma risentono di una percezione limitata del fenomeno terroristico. Se la nuova disciplina sulle armi risponde genericamente a "fenomeni criminosi particolarmente gravi"<sup>9</sup>, la legge dell'ottobre 1974 reagisce soprattutto ad espressioni di criminalità organizzata, quali i sequestri di persona e le rapine a mano armata, pur registrando, per la prima volta, una generica "espansione della criminalità politica"<sup>10</sup>. In questa fase l'allarme sociale indicato alla base delle nuove normative è ricondotto, nel quadro di una assente distinzione tra criminalità politica e comune, ad una messa in gioco di valori politici percepiti prevalentemente come minaccia alla capacità delle istituzioni di proteggere materialmente la popolazione, requisito essenziale di legittimità politica.

Anche la legge Reale del 1975 non è specificatamente mirata contro il terrorismo, pur contenendo alcune predisposizioni contro la criminalità eversiva di destra, e fa riferimento a strutture criminali particolarmente aggressive, puntando a rimediare all'insufficienza dei mezzi di difesa della società<sup>11</sup>, configurando l'ordine pubblico come condizione di governabilità e democrazia. Nella legge Reale si percepisce soprattutto una pratica emergente della nuova criminalità: i reati contro le forze dell'ordine, i corpi amministrativi e giudiziari.

---

9. Disegno di legge Gui alla legge 18/4/1974 n. 110 "Nuove norme integrative della disciplina vigente per il controllo delle armi delle munizioni e degli esplosivi"

10. Relazione Bartolomei al Disegno di legge 1422 alla legge 4/10/1974 n. 497 "Nuove norme contro la criminalità"

11. Vedi la Proposta di legge n. 3561 presentata dalla DC il 6/3/1975

Ancora nel 1976 i discorsi programmatici sono caratterizzati da analisi vaghe su "gravissime imprese criminose"<sup>12</sup> ma già appare una importante novità, su cui torneremo poi, che è la sollecitazione del governo Andreotti dell'agosto di quest'anno della "massima collaborazione di tutte le forze politiche, sociali e culturali". Sottolinea Pasquino che anche nei rapporti del governo in Parlamento nel corso del 1977 manca una analisi delle radici e delle motivazioni del terrorismo di sinistra quando la sua escalation comincia a farsi vertiginosa<sup>13</sup>. E' importante notare che a questa tendenza non sfuggono i gradi più elevati della magistratura, come rilevabile dai discorsi inaugurali degli anni giudiziari da parte dei Procuratori Generali della Corte di Cassazione. Discorsi che, dalle analisi generiche sulla violenza giovanile degli anni passati, ancora all'inizio del 1978 pongono l'accento su una violenza organizzata ad opera di "delinquenti comuni, ovvero etichettati sotto qualificazioni politiche anche di comodo"<sup>14</sup>.

A livello legislativo si registrano nel 1977 risposte parziali ad alcuni problemi contingenti del sistema giudiziario posti dalla lotta armata relativamente ai primi processi per fatti terroristici che tentano di vanificare la strategia diretta ad impedirne lo svolgimento. Un primo indice di attenzione crescente verso il terrorismo è manifesto in una disciplina nuova sul sequestro di immobili che potessero rappresentarne dei covi. Nel 1977 comunque l'allarme sociale viene ancora ricondotto ad un

---

12. governo Moro, presentato il 12/2/76

13. Pasquino, "I soliti ingoti...", loc. cit., p. 195

14. Discorso inaugurale dell'anno giudiziario 1978 del Procuratore Generale della Corte di Cassazione Boccia, in Vita Italiana, XXVIII, 1978, n. 1-2, p. 9



complessivo "aggravio della violenza criminale"<sup>15</sup> in cui grande rilevanza hanno i sequestri di persona e rispetto alla violenza politica si preferisce ancora colpire reati strumentali quali il sequestro, la rapina, il furto di armi e la ricettazione.

E' solo nel 1978, in particolare dopo l'attentato a Moro che si ha una reazione più specifica, registrabile non tanto nella presentazione che il governo fa del programma il giorno stesso del rapimento quando si individua un non meglio precisato "movente politico" all'attacco delle ancora "cosiddette" Brigate Rosse, ma a livello legislativo dove a cinque giorni dall'agguato si introduce un Decreto Legge che accentua meccanismi preventivi e repressivi specificando per la prima volta la finalità di terrorismo ed eversione come aggravante dei sequestri di persona. Le innovazioni procedurali mostrano che del terrorismo si percepiscono soprattutto i moduli organizzativi, l'estensione territoriale e la ripetizione delle azioni, la globalità del progetto che travalica il singolo episodio.

Col D.L. del dicembre 1979, varato subito dopo l'occupazione della Scuola aziendale di Torino da parte di Prima Linea, si accentuano i meccanismi sostanziali e procedurali specificatamente a reati eversivi per i quali si introducono figure criminose inedite, l'attentato per finalità terroristiche e l'associazione eversiva, collocate nel titolo dei delitti contro la personalità dello stato e quindi riferibili alla tutela dell'ordine democratico piuttosto che dell'ordine pubblico<sup>16</sup>.

---

15. Relazione Bartolomei al Disegno di legge 8/8/77 n. 534, "Modificazioni del codice di procedura penale"

16. Vedi in proposito T. Miele, "Legislazione di emergenza e valori costituzionali" in Polizia moderna, n. 6, 1984, p. III

Un abbozzo di strategia che tiene conto del vincolo ideologico dei terroristi si ha soltanto relativamente ai meccanismi di incentivazione della rottura del vincolo associativo, accentuati parallelamente all'espandersi della finalità di terrorismo ed eversione come elemento aggravante di responsabilità, che a partire dal D.L. del 1978 si precisano e si ampliano col D.L. del 1979 e soprattutto con la legge del 1982. Strategia che risponde ad una crisi interna alle formazioni armate di cui sintomo evidente furono fratture e casi sempre più frequenti di rigetto di un percorso la cui validità politica veniva messa in crisi da un evidente calo della conflittualità di massa. A partire dagli anni ottanta piuttosto che emanare nuovi strumenti di intervento si punta a rendere più efficaci quelli esistenti, indice soprattutto la riforma della polizia del 1981.

Ritornando alle enunciazioni politiche vediamo che una analisi più consapevole sui retroterra politici delle formazioni armate, soprattutto sul rapporto con l'autonomia operaia organizzata, già evidenziato dal discorso programmatico del primo governo Cossiga<sup>17</sup>, emerge parallelamente ai risultati positivi della repressione con l'aumento delle informazioni rese disponibili dal combinarsi dell'acquisita efficienza delle forze dell'ordine con la crisi interna del terrorismo. A livello di ordinamento giudiziario un'analisi più rigorosa della strategia dei terroristi nei confronti delle istituzioni emerge dal pulpito della Corte

---

17. presentato il 9 agosto 1979

Costituzionale nel 1979<sup>18</sup>. Le relazioni semestrali del Ministro dell'Interno al Parlamento, introdotte con la riforma della Polizia dal 1981, dedicano ampi spazi analitici alle organizzazioni della sinistra, in particolare alle BR<sup>19</sup>. A fronte dell'attenzione verso questa area politica sono invece scarsi i riferimenti al terrorismo di destra che nel 1980 e nel 1984 si ripresenta con due stragi di grandissima portata. In seguito alla fine dell'emergenza grande spazio verrà dato all'analisi del terrorismo internazionale e ai collegamenti con quello interno (1984/85), un aspetto che fino a questo momento non aveva ricevuto grande attenzione.

Il carattere sostanzialmente "indotto" della legislazione trova una prima spiegazione nell'andamento della violenza politica e del terrorismo in particolare. Consideriamo che nel quadro di una prevalenza netta fino al 1975/76 della conflittualità diffusa che compie azioni violente ma non rivendicate, come evidenziato dai grafici inseriti nel capitolo 2, la prima fase della lotta armata si chiude con lo smantellamento delle prime organizzazioni di sinistra ad opera delle forze dell'ordine che si dimostra, come vedremo nel capitolo seguente, relativamente facile. Se i GAP di Feltrinelli vengono subito distrutti, tutti i capi storici delle BR, escluso Moretti, sono dal 1974/75 in carcere. L'attivismo

---

18. Citiamo dal discorso di chiusura dell'attività della Corte Costituzionale nel 1979 presentato dal Presidente Leonetto Amadei il 18/12/79: "Le matrici vere del terrorismo...mirano a questo: portare l'opinione pubblica alla nevrosi e costringere quindi attraverso essa lo stato a attaccare i principi di civiltà democratica sui quali si regge l'attuale sistema di convivenza. Far dunque scendere lo stato sul suo stesso terreno di barbarie per avviarlo progressivamente in una spirale di reazione dalla quale sarà penoso potersi districare" (Vita Italiana, XXX, 1979, 11)

19. vedi Pasquino, "I soliti ignoti..." loc.cit, p. 110

delle forze dell'ordine indica che i gruppi dell'estrema sinistra non erano ignorati e neppure ignoti perlomeno alle forze politiche che dirigevano lo stato. Quindi la percezione limitata della pericolosità dell'eversione rossa che abbiamo sottolineato in precedenza mi pare soprattutto riconducibile al fatto che fino al 1976 non ha prodotto vittime. La stessa osservazione non ha naturalmente valore per il terrorismo di destra che già dal 1969 si era dimostrato particolarmente feroce. A livello legislativo si risponde prevalentemente agli aspetti squadristici del fenomeno mentre alle collusioni istituzionali si reagisce con interventi che esulano da questo contesto e che vedremo nel capitolo settimo.

Mi preme per ora sottolineare che l'insorgenza del terrorismo è inserita in un quadro di violenza diffusa di diverse matrici ideologiche che rendono difficile la distinzione di progetti politici, scontata soprattutto dalla sinistra storica, e collaterale ad una criminalità comune, particolarmente ampia dal 1974, in forme organizzative nuove che compiono sequestri e rapine, tali da allarmare una parte della popolazione cui sono particolarmente attenti i partiti di centro. Dicendo questo si è già introdotto un aspetto che mi sembra particolarmente rilevante e che attiene ad una percezione differenziata del terrorismo da parte delle diverse aree politiche ideologiche nella tendenza ad integrare il fenomeno nell'insieme dei valori che vi sottintendono e dei propri particolari interessi. E' una forma di subalternità che determina percezioni parziali del terrorismo, divisioni su una strategia politica complessiva di rimozioni delle fonti su cui non c'è accordo, contrasti sulle modalità della strategia repressiva superati solo nel momento di emergenza e relativamente agli aspetti più contingenti, nel quadro di un sistema politico concentrato prevalentemente su una fase di mutamenti degli equilibri negli schieramenti politici tra attori istituzionali, che privilegia l'attenzione alle alleanze sociali tra i ceti

tradizionali, classe operaia e classi medie, rispetto ad una carente riflessione sui movimenti collettivi, sui nuovi soggetti e sulle nuove domande. Mi sembra importante sottolineare a questo proposito la contemporaneità, dalla metà del 1975 alla metà del 1977, della riorganizzazione delle BR, nascita di Prima Linea e incubazione di un nuovo e più violento ciclo di protesta collettiva, con la fase di maggior attenzione dei partiti verso nuovi equilibri istituzionali a seguito dei risultati elettorali. Questa contemporaneità, da cui si è spesso tratto un nesso causale dal secondo al primo<sup>20</sup>, mi sembra additabile anche come una delle ragioni della sottovalutazione del primo processo politico messo in ombra dalla concentrazione sul secondo.

A tutto questo si deve aggiungere la confusione che regnava ormai nell'estrema sinistra dopo lo scioglimento delle grandi organizzazioni extraparlamentari, Lotta Continua, Avanguardia Operaia, il Manifesto ecc.. Una confusione nella quale i processi di aggregazione più violenta potevano essere capiti soprattutto dalle frange contigue i cui rapporti con le istituzioni erano nulli o limitati forse al PCI che, come vedremo, di questi tempi continuava a voler ignorare, o quasi, la possibilità di un terrorismo di sinistra.

Questa ricerca è concentrata sulla repressione del terrorismo ma è bene inserire, almeno brevemente, tale momento nel contesto più generale del confronto politico su questo fenomeno per

---

20. In particolare, la sconfitta elettorale della nuova sinistra e la contemporanea cooptazione del PCI all'interno della maggioranza, mettono in crisi la prospettiva di cambiamenti radicali attraverso una strategia legale-parlamentare portando all'esaltazione di un'intransigenza rivoluzionaria in cui trovano spazio atteggiamenti simpatetici verso forme di organizzazione clandestina (sul punto si veda L. Stortoni, op. cit., pp.100/103)

valutare il passaggio dalle percezioni parziali in rapporto alle diverse culture ed interessi politici alla impostazione delle strategie repressive, concentrandoci soprattutto sulle due aree politiche più estese, quella democristiana e quella comunista.

La DC è interessata soprattutto a mantenere la propria centralità politica in termini ideologici (l'egemonia dell'opinione pubblica moderata) e di potere a fronte di due sfide elettorali che sembrano avvicinarsi nel tempo: se fino al 1974 il pericolo più incombente viene da destra in seguito, dal 1975/76, sembra venire da sinistra. Secondo Giorgio Galli a questi due scopi sono subalterne le definizioni che la DC dà della lotta armata. Risponde al primo momento la teoria degli opposti estremismi che coglie le preoccupazioni dei moderati sull'effervescenza dei movimenti collettivi di sinistra mettendo contemporaneamente in guardia sul rischio di sostenere un pericoloso estremismo di destra per sconfiggere quello di sinistra<sup>21</sup>. E risponde al secondo momento il dito puntato sul terrorismo rosso per danneggiare la sinistra ufficiale, inchiodata su accuse di paternità ideologica, di tolleranza interna e in periferia della violenza, e di permissivismo istituzionale che ha condizionato la capacità repressiva dello stato<sup>22</sup>.

La centralità della DC permette una definizione ideologica del terrorismo più differenziata rispetto alla sinistra storica. Nella tesi degli opposti estremismi però la costante equiparazione della violenza di destra con quella di sinistra che fino al 1975/76 è minoritaria, oltre a provocare le reazioni polemiche

---

21. G. Galli, Storia del partito armato, Milano, Rizzoli, 1986, p. 28

22. Ibidem, p. 126

dell'intera sinistra che la considera un veicolo per spezzare ogni fermento conflittuale al potere, confonde al punto di non consentire la percezione di una crescita di radicamento della prime, poche, organizzazioni terroriste nel riflusso dei movimenti collettivi. Ma soprattutto, la definizione risente di grossi limiti operazionali, scontati fino alla fase dell'emergenza, secondo Pasquino per il prevalere all'interno del partito del "doroteismo" come forma di governo di mediazione e distribuzione di risorse<sup>23</sup> e che Caciagli definisce come "gestione del quotidiano" priva di "progettualità politica e spessore culturale"<sup>24</sup>.

Il PCI passa da un'opposizione dura al governo che tollera una certa illegalità diffusa ad una fase di ricerca di alleanze politiche oltre che sociali, identificate nella formula del compromesso storico, come alleanza difensiva per fronteggiare una situazione caratterizzata dalla crisi del centro sinistra, dal ritorno del centrismo e dall'influenza che le destre stanno acquisendo in sede elettorale e politica. Nell'impegno della denuncia della pericolosità del neofascismo vengono conglobati a lungo anche i gruppi terroristici che si dichiarano di sinistra come parte di un tentativo generale autoritario-reazionario. Ed è una svista che parecchio concorre alla diffusa e perdurante incomprendimento del progetto politico e ideologico del terrorismo rosso. Sottolinea infatti Angelo Ventura come l'intera area culturale della sinistra, che è responsabile di una rimozione collettiva di rifiuto nell'ammettere l'autenticità politica dei

---

---

23. Pasquino, "I soliti ignoti..." cit, p. 96

24. M. Caciagli, "Il resistibile declino della Democrazia Cristiana" in G. Pasquino (a cura di) Il sistema politico italiano, Bari, Laterza, 1985, p. 111

gruppi terroristi di sinistra, abbia esercitato un'egemonia pressochè incontrastata nella vita intellettuale italiana<sup>25</sup>.

E' dal 1976, come rileva Pasquino, che il terrorismo di sinistra colpisce il PCI per associazione (l'album di famiglia) e sotto forma di incidenti creati dall'Autonomia organizzata a Roma e a Padova, e che, assieme all'inflazione, evidenzia la profondità di una crisi per la cui soluzione il PCI può puntare con maggiore persuasività alla necessità di un grande accordo politico<sup>26</sup>. L'impegno contro il terrorismo diventa ora plurifunzionale: dimostrare l'acquisito senso dello stato, controllare l'egemonia della classe operaia e impedire che alla sinistra del partito si ampli la contestazione della sua evoluzione "socialdemocratica". E significativamente atteggiamenti di comprensione verso l'illegalità di sinistra troveranno spazio da questo momento nei settori più estremisti improntati ad uno statualismo preconetto<sup>27</sup>.

---

25. A. Ventura, "Le responsabilità degli intellettuali e le radici culturali del terrorismo di sinistra " in Ceolin, Università cultura , terrorismo, Milano, Angeli, 1984, pp. 33/34

26. G. Pasquino "Il Partito Comunista nel sistema politico italiano" in G. Pasquino (a cura di ) Il sistema politico italiano, cit., pp. 141/142

27. che, sottolinea Galante, non è stato minimamente scalfito dalla minaccia terrorista, subordinata all'opposizione contro il regime PCI\_DC (S. Galante, 'Intellettuali e terrorismo: un caso di irresponsabilità", in C. Ceolin, op.cit, pp. 287/289



#### 4.1.2.2. Il dibattito sulle cause e sugli obiettivi del terrorismo

Anche l'analisi sulle cause del terrorismo si dimostra tutt'altro che neutra. Le posizioni rilettano il grado di soddisfazione nei confronti del sistema vigente e l'interpretazione del terrorismo come di una qualche disfunzione e come stimolo per dei cambiamenti è più accentuata nelle posizioni critiche o comunque riformabili della società piuttosto che in quelle conservatrici. Se in genere troviamo una certa convergenza rispetto alle cause sociali ed economiche della violenza politica, attribuite in modo generico ad una rapida trasformazione delle strutture ed alle disfunzioni relative ai processi di inurbamento, alla mancanza di prospettive per i giovani nel quadro di persistenti diseguaglianze sociali, peraltro riscontrabili in tutto il mondo occidentale, che vengono ripetutamente additate da tutti gli attori politici (a livello governativo inizia Andreotti nel 1972<sup>28</sup>), le divisioni si fanno evidenti sulle radici ideologiche e sulle cause strutturali del sistema politico italiano alla base della lotta armata.

Relativamente alle radici ideologiche le polemiche sono abbastanza intuitive nel quadro di uno spettro politico ideologicamente diviso che affronta terrorismi di matrice rossa e nera che hanno origini da aree culturali contigue con i partiti estremi dell'arco costituzionale. Piuttosto è rilevabile che in questo contesto di analisi le polemiche sulle paternità

---

28. discorso programmatico del primo Governo Andreotti presentato il 17/2/72

ideologiche prevalgano sullo studio dei progetti politici<sup>29</sup>.

Particolarmente interessante ai fini della nostra ricerca è il confronto sulle disfunzioni del sistema politico e istituzionale. Dibattito nel quale è praticamente assente la DC che nel solco della sua tradizione popolare-cattolica evidenzia, piuttosto, alla base della violenza la perdita di significato di valori spirituali culturali e morali, di cui una causa è indicata anche nell'introduzione del divorzio<sup>30</sup>.

Ben diversa l'interpretazione del PCI che nell'assenza di rinnovamento politico, nelle responsabilità della gestione democristiana relative a tolleranza ed omertà verso il fascismo e nell'incapacità, estesa all'intera formula del centro sinistra, di cogliere e sintetizzare politicamente quanto di nuovo sta emergendo, rintraccia una delle principali cause dell'insorgenza della lotta armata<sup>31</sup>. Se le chiavi di lettura sociologica e quella della disfunzione politica sono patrimonio dell'intera area

---

29.- Come è rilevato ad esempio da Ventura nell'area della sinistra (A. Ventura, op. cit., p. 33)

30. Citiamo: "L'eccessivo consumismo della nostra società...la pressante azione dei mass media ed il benessere economico...hanno determinato un calo dei valori tradizionali e l'affermarsi di nuove gerarchie di valori che vedevano l'apice del successo economico e la disponibilità di ricchezza. La crescente pornografia, il disordine morale, il capovolgimento di valori tradizionali dell'onestà, della laboriosità e della famiglia (quest'ultima gravemente lesa dalla legislazione divorzista) sono stati altrettanti elementi che hanno contribuito ad allentare il freno rappresentato da una corretta visione dei valori personali e sociali, con conseguenze dirompenti sul tessuto sociale" da SPES, "Proposte sull'ordine pubblico", in Il Punto, n. 10, 1 maggio 1977, p. 6

31. Una esposizione riassuntiva di questi punti si trova in: Risoluzione della Direzione del PCI "Nessuna strategia all'eversione", 30 maggio 1974

culturale della sinistra, l'analisi del momento politico ideologico divide la sinistra storica che prende le distanze da un antistatualismo considerato di copertura e giustificazione al terrorismo<sup>32</sup>, dall'area più estremista ove il privilegio della prime due chiavi di lettura sulla terza fornisce una base teorica per atteggiamenti di comprensione verso l'illegalità di massa che mette piuttosto in discussione i legami con le avanguardie armate<sup>33</sup>.

Dall'ambito delle cause le divisioni si riflettono anche sulle interpretazioni degli obiettivi dei terroristi e, soffermandoci ancora sui due partiti maggiori, si nota come ognuno si senta il bersaglio principale della strategia terrorista. La DC percepisce che la destabilizzazione del sistema politico passa in via principale attraverso l'attacco al partito, una identificazione di soggetti che, patrimonio della tradizione democristiana, si trova anche nell'analisi e quindi nei programmi di alcuni spezzoni della lotta armata, soprattutto delle BR<sup>34</sup>. Il PCI coglie invece nel terrorismo soprattutto l'obiettivo antiriformista, chiaro da subito nell'eversione di destra, rispetto a cui si propone come il principale baluardo contro reviviscenze fasciste, ed acquisito progressivamente nel terrorismo di sinistra. Se inizialmente il terrorismo rosso viene

---

32. E si veda in proposito l'intervista di Amendola a L'Espresso del 5/6/77: "Penso che il vero problema...sia quello di togliere ai "guerriglieri" le coperture politiche e culturali di cui fino ad oggi hanno goduto da parte di certi settori della sinistra parlamentare ed extraparlamentare"

33. vedi ancora Ventura, op. cit., p. 37/38

34. Un'analisi dell'attacco alla DC "elemento centrale della pratica terroristica come strumento essenziale per insidiare gli equilibri politici e le istituzioni" è svolta in: Monografie SPES "Il terrorismo: matrici ideologiche, complicità strumentalizzazioni" in Il Punto, 13 marzo 1982

conglobato nell'insieme delle tendenze reazionarie , la percezione si sposta lentamente verso il riconoscimento dell'esistenza di gruppi di ispirazione politica diversa, cui la violenza fascista fornisce un alibi, il cui obiettivo eversivo del sistema passa attraverso l'attacco alle forze capaci di rigenerare e far rivivere il regime democratico. E in questo senso l'attacco alla DC viene percepito come diretto contro la politica delle intese e dell'unità, sollecitante spinte emotive e reazionarie all'interno della stessa DC<sup>35</sup>. Percezione che determina un impegno senza pari nella mobilitazione dei militanti che non ha carattere prevalentemente esemplare quale rispetto al fascismo, ma tesa a stroncare l'omertà, la connivenza e la complicità sociale e incitante alla denuncia di tutti i comportamenti illegali che si consolidino come partito armato<sup>36</sup>, sulla consapevolezza di una certa contiguità politica interna con la violenza di sinistra. Il PCI tende quindi a porsi come baluardo della legalità e dell'ordine repubblicano sollecitando prima una disciplina nelle

---

35. si veda in proposito la risoluzione della Direzione del PCI "Difendere con fermezza l'ordine democratico" dell'11 novembre 1977, da cui citiamo: "Gruppi terroristici di diversa origine e che si presentano sotto svariate etichette pseudorivoluzionarie agiscono nel paese con lo scopo di disorientare l'opinione pubblica, di destabilizzare la situazione politica, di vanificare le conquiste delle masse lavoratrici e popolari...Bersaglio di questi gruppi, una parte dei quali certamente manovrati e finanziati da forze reazionarie interne ed internazionali, sono esponenti politici, dirigenti industriali e capireparto, magistrati, avvocati, giornalisti. Particolarmente presi di mira, oggi, quadri intermedi e rappresentanti locali della Democrazia Cristiana, con la trasparente intenzione di colpire la politica delle intese e di sollecitare nell'opinione pubblica e nel partito DC spinte emotive verso pericolose misure eccezionali che travalichino le garanzie costituzionali"

36. Si veda ad esempio l'articolo di Giuliano Ferrara "Torino: il terrorismo sceglie la guerriglia" su Rinascita, 21/12/1979, n. 49/50, p. 8

masse che eviti scontri con la polizia e provocazioni e poi una collaborazione attiva con gli organi dello stato.

Il combinarsi delle interpretazioni sulle cause e sugli obiettivi della lotta armata determina le strategie globali di lotta. La DC promuove una strategia di delegittimazione del terrorismo che si basa sulla coesione sociale, sulla ripresa economica e sulla riscoperta di valori spirituali e morali a cui è prioritaria la capacità di tenuta delle istituzioni come garanzia di governabilità. L'impostazione del PCI lega a tali obiettivi innanzitutto una direzione del paese che goda il consenso più ampio delle masse popolari tale da consentire una riforma democratica dello stato, prioritaria alla soluzione dei problemi di ordine pubblico e terrorismo la cui crescita spinge verso una ricerca di solidarietà politica e ideale contro l'ala minoritaria attorno agli eversori che vanifichi la provocazione della contrapposizione dei lavoratori alle istituzioni. In questo quadro molto generale si inserisce l'impostazione delle politiche repressive che nel sistema normativo trova un ulteriore punto di riferimento.

#### 4.2. Il quadro normativo

Anche il dibattito sulle misure giuridiche è influenzato da valori ideologici che definendo la struttura della società e quindi quella del conflitto determinano concezioni diverse del ruolo del diritto nel controllo sociale. Secondo Friedman la decisione giuridica non ha un fondamento di razionalità nei principi del sistema ma riflette uno scopo che risponde ad una

interpretazione delle soluzioni di conflitto per il quale si opera una scelta tra i principi del sistema adottandone alcuni a scapito di altri e operando quindi una scelta che è sostanzialmente politica<sup>37</sup>.

Pur con varie sfumature interne si possono considerare a monte due posizioni prevalenti. Una concezione della società come un sistema di rapporti integrati in cui il conflitto è definito come circostanza negativa da rimuovere e risolvere, prima ancora che comprendere e spiegare, che in via di principio nega l'ammissibilità della violenza di gruppi e individui e indica la legittimità indiscussa dello stato a reprimere, abbracciata dalle forze politiche di centro. Una seconda concezione del diritto inteso come forma di mediazione e promozione sociale delle classi lavoratrici che appoggia piuttosto una visione dello stato come riformabile, che è propria della sinistra storica. Nella politica penale la prima concezione tende a privilegiare la tutela degli interessi collettivi in rapporto a quelli individuali, mentre per la seconda l'attenzione ai diritti di libertà personale, derivata dalla lunga pratica dell'opposizione, rappresenta una irrinunciabile via di resistenza a tendenze oppressive. Accanto a queste una terza impostazione minoritaria erede del massimalismo marxista che all'illegittimità della violenza dello stato come repressione, contrappone la legittimità della violenza del sociale come reazione. Questi modelli interpretativi della violenza dividono oltre che la classe politica anche quella giuridica su linee che sono state analizzate in un bel saggio di Vittorio Cotesta come punto di partenza per studiare i diversi approcci al terrorismo sotto specifici orientamenti progettuali, e che avremo

---

37. Cfr. Friedman, op. cit

modo di riprendere in seguito<sup>38</sup>.

In questo quadro si inserisce dunque la legislazione penale degli anni settanta in un dibattito che ha due punti di riferimento essenziali:

- un codice penale a carattere difensivo che privilegia gli interessi della collettività rispetto ai diritti individuali e che, creato durante il fascismo, accentua i poteri di polizia a scapito delle garanzie di tipo giurisdizionale.
- una costituzione di ispirazione democratica che facendo riferimento ad un sistema di poteri di coercizione imperniato sulla riserva di giurisdizione (restrizione delle libertà personali solo a seguito di un atto motivato dell'autorità giudiziaria) e sulla riserva di legge (che chiede la predeterminazione dei casi giustificanti le restrizioni di libertà) privilegia le garanzie di ordine oggettivo piuttosto che specifici diritti individuali<sup>39</sup>. Nella Costituzione solo alcune libertà sono sottratte ad una qualsiasi competenza del potere esecutivo<sup>40</sup> mentre per il resto il potere di polizia è previsto sia in forma autonoma, come competenza amministrativa di pubblica sicurezza sotto riserva di legge<sup>41</sup>, sia come intervento provvisorio, sul presupposto della necessità ed urgenza, rispetto ad una competenza istituzionale della autorità giudiziaria<sup>42</sup>. Il

---

38. V. Cotesta, "Violenza e terrorismo nelle interpretazioni della cultura giuridica (1970-1980)" in C. Statera (a cura di) Violenza sociale e violenza politica nell'Italia degli anni settanta, Milano, Angeli, 1983, pp. 67/106

39. così Giarda "Un'importante raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa in tema di carcerazione preventiva" in Rivista italiana di diritto e procedura penale, 1981, pp. 696 ss.

40. es. la libertà di corrispondenza e la libertà religiosa

41. es. libertà di circolazione e di riunione

42. libertà personale, domiciliare e di stampa

risultato è che "se la discrezionalità, come valutazione complessiva degli interessi in gioco, trova un suo preciso limite nella Costituzione, ampio margine rimane alla legge nell'individuazione dei modi di tutela degli interessi ammessi<sup>43</sup>". Quindi il processo di modifica dei codici all'ispirazione garantista della Costituzione è stato lungo, sottoposto quelle esigenze del potere politico che abbiamo delineato nel capitolo precedente, forzato dalla Corte Costituzionale a partire dal 1956, e soprattutto non univocamente concepito ma interpretato sulla base di opzioni politiche.

Relativamente alla repressione dei reati le interpretazioni della Corte Costituzionale a tutela degli indiziati aprono la via a due soluzioni relative alle competenze nelle indagini tra magistratura e polizia che in linea di massima vanno da un'attribuzione di competenze esclusive alla prima ad un affidamento alla seconda controllate dai giudici e circondate da garanzie di difesa. La tendenza prevelente agli inizi degli anni settanta verso una riduzione del peso delle indagini di polizia giudiziaria è ribadita nella legge delega per l'elaborazione del nuovo codice di procedura penale varata nel 1974 quando contemporaneamente a livello legislativo si opera una inversione rispetto a tale tendenza. Una biforcazione che risente dell'aumento della criminalità che risalta le difficoltà di un ordinamento giudiziario caotico quale quello italiano nell'espletamento degli impegni istruttori.

Relativamente alla prevenzione, e ancora su stimolo della Corte Costituzionale, si osserva nella permanenza di molti dei poteri di polizia l'ampliamento delle verifiche del potere

---

43. Corso, op. cit., p. 129



giudiziario sotto forma di convalida<sup>44</sup>. Nel corso del dibattito penale degli anni settanta un tema particolarmente controverso concerne l'identificazione degli ambiti di competenza di polizia rispetto a quelle libertà per cui la Costituzione richiede un intervento di convalida dell'autorità giudiziaria, intesa da alcuni come riserva di giurisdizione (e quindi come attività esclusiva di polizia giudiziaria in presenza di un delitto o di indizio di un delitto che prefigura un intervento autonomo della polizia solo in casi di urgenza delineati dalla flagranza) e da altri come spazio autonomo ad interventi di pubblica sicurezza sui quali la magistratura è chiamata ad esercitare solo un controllo di legittimità formale.

#### 4.2.1. Il dibattito sulle garanzie

Il confronto su questi temi subisce negli anni settanta un'evoluzione che risente dei mutamenti degli equilibri politici e dell'andamento del terrorismo. In particolare, sotto esame è l'area della sinistra come apparati politici e come cultura giuridica. Fino all'inizio degli anni settanta l'impegno ad adeguare il processo penale alla legalità democratica sancita dalla Costituzione fu inteso dall'intera sinistra prevalentemente sotto l'aspetto di delimitazione dell'autorità dello stato che lega schema concettuali dell'ideologia liberale (il garantismo) con un'esperienza storica vissuta da protagonisti<sup>45</sup>. Di fronte ad

---

44. Per un'analisi dell'escursus legislativo e del dibattito giuridico v. G. Amato, "Potere di polizia e potere del giudice nelle misure di prevenzione" in Politica del diritto, 1974, n. 3/4, pp. 329/349

45. Cfr. D. Pulitanò, "La funzione coercitiva. Garanzie giuridiche e democratizzazione degli apparati", in Democrazia e diritto, XVIII, 1987, n. 1., pp. 142/143

una politica penale percepita come tutelante prevalentemente gli interessi della classe borghese, il partito comunista all'esterno e quello socialista dentro il governo si pongono in una situazione difensiva che a livello legislativo si traduce in posizioni di contenimento, ancora visibili nella discussione sulla Legge Reale che i socialisti approvano perchè nella consapevolezza che i voti del MSI sarebbero stati sufficienti, l'alternativa sarebbe stata la crisi di governo.

Ma già con questa legge si apre il solco tra i partiti maggiori della sinistra e quelli più estremi e alla polemica politica, accuse al PCI per non avervi colto l'intento repressivo dei movimenti popolari e non aver quindi operato un efficace ostruzionismo<sup>46</sup>, se ne lega una giuridica che vi coglie l'assenza di progettualità di una politica penale legata alla sicurezza degli interessi collettivi<sup>47</sup>. E' un solco di posizioni destinato a dilatarsi con l'escalation del terrorismo (dai primi sempre più percepito come fatto obiettivamente criminale mentre nell'estrema sinistra ancora è rilevante un approccio causalistico al terrorismo come prodotto della società borghese<sup>48</sup>), sull'influenza del terrorismo in rapporto ai processi politici (dall'attacco a nuovi spazi di libertà politica conquistati dal movimento operaio, all'effetto negativo sull'autonomia del sociale) sulle risposte

---

46. vedi Moro-Saraceni, La legge Reale, Roma, Savelli, 1975, p. 11

47. Vedi F. Bricola "Politica penale e politica criminale dell'ordine pubblico. A proposito della legge 22/5/1975 n. 152" in La questione criminale, 1975, pp. 227/243

48. Come rileva Cotesta, l'approccio metodologico della cultura giuridica dell'estrema sinistra che fino al 1978 è caratterizzato da un "iperpoliticismo teso ad attribuire agli uni o agli altri la responsabilità storica del terrorismo" si distingue in seguito tra una linea che indaga sugli antecedenti culturali del terrorismo nel movimento operaio e un'altra più radicale che mette l'accento sugli effetti criminogeni dell'azione dello stato (Cotesta, op.cit., pp. 94/97)

(da una considerazione prioritaria delle spinte emotive dell'opinione pubblica a una razionalità di politica sociale) che rimettono in discussione la portata e il significato del garantismo.

Nell'estrema sinistra il garantismo, pur con sfumature significative, viene identificato come il diritto al dissenso contro l'autorità e la coercizione percepite come polo intrinsecamente negativo. Un'interpretazione che conduce anche a posizioni di equidistanza dal potere e dal terrorismo, "né con lo stato né con le BR". La sinistra storica abbraccia, nella fase dell'emergenza del terrorismo, una concezione del garantismo soprattutto come funzionalità delle istituzioni legate alla tutela della giustizia e dell'ordine democratico affiancata dall'ulteriore aspetto della garanzia politica nella fase della solidarietà nazionale. L'impostazione del confronto è etichettata come contrapposizione tra la realpolitik della sinistra storica che imposta il dibattito sulle misure di emergenza su una esigenza di "richiesta di sicurezza che sale dal paese e dalle masse popolari legate ai partiti di sinistra che non è ulteriormente eludibile"<sup>49</sup>, e il neogarantismo dell'estrema sinistra che negando la confrontabilità di entità quali l'efficienza della giustizia e i diritti individuali<sup>50</sup>, pone una discriminante essenziale su "garanzie che non possono essere superate in nome di una tutela dell'ordine pubblico che è

---

49. G. Neppi Modona, "Astrattismo illuministico e questioni in tema di disciplina dell'ordine pubblico" in M. Pannella (a cura di) Referendum, ordine pubblico e Costituzione, Milano, Bompiani, 1978, p. 202

50. G. Pecorella, "Il dilemma penale. Garantismo o relapolitik" in Pannella, op.cit., p. 218

democratico solo nei limiti in cui si rispettano le libertà costituzionali<sup>51</sup>."

Il confronto col versante sinistro del PCI apre una lacerazione interna a quest'area politica che vede protagonisti anche intellettuali e giuristi di cui simbolo è la vicenda del processo all'Autonomia organizzata, etichettato come "7 aprile". Da un lato un garantismo tout court dei diritti individuali in funzione della libertà di pensiero contro una giurisprudenza giudicata "eccezionale", parallelamente alla legislazione nelle ipotesi di lavoro, nei modi e nei tempi. Dall'altro lato un'impostazione che, premettendo una distinzione tra dissenso e la responsabilità intellettuale nella guida di associazioni criminali, preme verso la ricerca delle responsabilità penali più elevate che richiede circostanze processuali piuttosto insolite a fronte di un'attacco alla legalità che prioritariamente viene dal versante eversivo e contro un garantismo strumentale all'espansione e all'irrobustimento del partito armato, utilizzato per mettere in crisi il processo<sup>52</sup>.

Sull'altro versante politico è da notare un allineamento della sinistra storica con i partiti di centro sull'enfaticizzazione della politica penale, a cui viene subordinata la politica criminale col conseguente privilegio di un'analisi clinica più che sociologica della criminalità, e sul rapporto con l'autorità e la coercizione come tutela di obiettivi estesi all'intera comunità,

---

51. F. Bricola "Ordine e democrazia nella crisi" in Pannella, op.cit, p. 38

52. In proposito si veda la tavola rotonda "Garanzie democratiche e lotta al terrorismo" tra G. Neppi Modona, U. Pecchioli, S. Rodotà, U. Spagnoli, L. Violante, in Rinascita, 28 luglio 1979, n. 37, pp. 3/8)

dicotomicamente contrapposta ai terroristi. Ciò si traduce, nel quadro di una politica generale tesa alla difesa e alla conquista di nuovi spazi di partecipazione alla gestione dello stato, contestati simultaneamente dai terroristi e dalle frange più reazionarie del potere, in due disegni contestuali verso l'efficienza repressiva e la riforma democratica degli apparati. Il rovesciamento rispetto alle posizioni precedenti è palese nel passaggio da una tradizione di denuncia di repressione autoritaria degli apparati legati ad una classe nemica , ad un impegno di correzione del difetto di repressione dovuto alla mancata funzionalità di questi apparati<sup>53</sup>. E' un passaggio tutt'altro che indolore che, criticamente, sconta l'assenza di una interpretazione alternativa dell'ordine pubblico integrativa degli antagonismi di classe<sup>54</sup> rilevata anche all'interno del partito come ritardo culturale che indebolisce l'azione politica<sup>55</sup> e quindi propositivo rispetto alle iniziative democristiane con conseguenti condizionamenti<sup>56</sup>.

---

53. Cfr. Pulitanò, "La funzione coercitiva", loc.cit., p. 140

54: Secondo Bricola la sinistra è stata collocata dagli anni cinquanta in una posizione difensiva che ha determinato una complicità oggettiva prima nella riduzione della politica criminale a politica penale (con conseguente mancato collegamento tra fenomeni criminali e sociali) e quindi nella riduzione della politica penale nell'alveo dell'ordine pubblico in cui, in assenza di un'interpretazione alternativa a quella borghese, la sinistra ha giocato un ruolo di contenimento senza alcuna proposizione in positivo (Bricola, "Politica penale e politica criminale...", loc. cit., pp. 223/225)

55. Così Rodotà: "si tratta di un limite grave che non solo indebolisce la sinistra nelle trattative di governo ma che la rende incapace di reazione culturale contro l'irrazionalità dell'opinione pubblica che chiede l'inasprimento delle pene mentre non c'è nessuna testa pensante che creda alla funzionalità di simili provvedimenti" (S. Rodotà "Politica istituzionale e strategia della sinistra" in Pannella op. cit., p. 253)

56. Cfr. Neppi Modona, op. cit., p. 253

Riprendendo a questo punto l'analisi sulla legislazione degli anni settanta vediamo che inizialmente prosegue il tradizionale scontro sulla relazione tra poteri della magistratura, cui la sinistra attribuisce maggiori garanzie alla tutela dei diritti individuali nell'indipendenza dal potere politico, rispetto all'intervento della polizia a cui invece il centro attribuisce competenze, immediatezza, rapidità ed efficacia non assicurabili da una gestione completa delle investigazioni dell'autorità giudiziaria. E' soprattutto il fermo di polizia che, sottratto dai codici nel 1955/56, viene riproposto già dalla fine degli anni sessanta come "simbolo e come la richiesta più qualificante (a prescindere dalla pena di morte) di una linea forte e di pieni poteri in difesa dell'ordine minacciato"<sup>57</sup>. Posizioni appoggiate pienamente dalla magistratura centrale che costantemente chiede il ripristino dei poteri di iniziativa ed intervento della polizia giudiziaria<sup>58</sup> e l'intensificazione dell'attività preventiva per le difficoltà incontrate sul piano del diritto sostanziale<sup>59</sup>.

---

57. D. Pulitanò, "Misure antiterrorismo. Un primo bilancio" in Democrazia e diritto, XXI, 1981, 1-2, p. 78

58. Così il Procuratore Generale della Corte di Cassazione Colli nel discorso inaugurale dell'anno giudiziario 1975: "ritengo sia stato un errore l'aver vietato alla polizia, quando era già in atto il dilagare della criminalità, l'interrogatorio degli arrestati e un atto di responsabile saggezza l'avervi rimediato con recente legge. A mio avviso occorre perseguire con fermezza in quest'opera restauratrice di quelli che sono i primi strumenti di difesa dello stato. In particolare, occorre riconoscere agli uomini che vegliano sulla sicurezza di tutti la necessaria sfera di iniziative e di autonomia nell'assolvimento delle loro funzioni" (in Vita Italiana, XXV, 1975, 1, pp. 20/21)

59. Così Il Procuratore Generale di Cassazione Ferrati nel discorso inaugurale dell'anno giudiziario 1980: "a mio avviso non è tanto sul piano del diritto sostanziale che si può svolgere

La sinistra si mostra invece molto sensibile ai pericoli di un ampliamento dei presupposti di intervento di polizia nell'attività preventiva in cui il controllo giurisdizionale è formale e comunque postumo e alle possibili conseguenze di influenza sulla repressione, ricordiamo che non esiste una divisione organica fra le due attività, tale da comportare un'interferenza del potere politico sul giudiziario.

Lo scontro tra le due posizioni viene mediato nel 1974/75 all'interno del governo tra la DC e il PSI con un allargamento dei presupposti dei poteri di polizia giudiziaria (fermo, perquisizioni ecc..) fino alla fase dell'emergenza quando, con un governo che copre quasi l'intero arco costituzionale, i poteri preventivi in termini di libertà personale vengono introdotti con particolari controlli politici e limitazioni temporali. Il modello dei fini tende ad omogeneizzare la forze politiche sul tema dell'emergenza e determina una spaccatura sul piano parlamentare

---

(Footnote continued from previous page)

un'azione efficace...l'aumento delle pene edittali può sembrare uno strumento facile ma la sua efficienza è dubbia in quanto il potere deterrente della pena grave è in funzione diretta della possibilità di una sua pronta e rapida applicazione. Parimenti l'introduzione di nuove figure di reati può dar luogo, all'atto pratico, a difficoltà di inquadramento in esse delle attività concrete e a divergenze interpretative sempre dannose rispetto ai fini proposti dal legislatore....Le misure che possono operare più efficacemente sono invece quelle che incidono sul campo della prevenzione e del procedimento...bene quindi è stata avvertita la necessità di armonizzare e di coordinare tra loro in modo organico l'azione delle diverse forze di polizia dandosi in tal modo anche attuazione agli accordi recentemente intervenuti anche in sede comunitaria" (Vita Italiana, XXX, 1979, 12, pp. 6/7)

tra la sinistra storica e i radicali. Nella legislazione mirata contro il terrorismo, quella degli anni 1978/79, i socialisti e i comunisti accettano globalmente, pur criticando diverse singole disposizioni, l'ampliamento dei poteri di polizia, contrattatati negli accordi di governo fuori dall'aula. Un ampliamento concepito anche come una puntualizzazione legale di alcune pratiche già operanti di fatto (e in questo senso ha un obiettivo garantista, ampiamente contestato da chi ravvisa nella non sufficiente determinazione dei presupposti un'ampliamento di fatto).

Il risultato è l'accentuazione del momento preventivo di una criminalità la cui struttura organizzativa, l'estensione e la frequenza dell'attività spingono verso nuove forme di collaborazione tra uffici giudiziari e potere politico per il quale la disponibilità di dati relativi a una vicenda delittuosa può servire a prevenire la commistione di altri reati. Si delinea un ambito autonomo di polizia nella determinazione di situazioni pericolose "aperte", suscettibili di sviluppi criminosi, su cui l'autorità giudiziaria esercita un controllo esterno avente ad oggetto prevalentemente la legittimità formale dell'atto. L'espansione del ruolo della polizia è inoltre sottolineata nell'accentramento delle notizie e delle copie di atti processuali (la banca dati) presso l'autorità amministrativa e non quella giudiziaria. L'estensione della prevenzione, in cui alcuni valori quale il segreto istruttorio vengono esplicitamente sacrificati ad esigenze di ordine superiore, viene accettata dalla sinistra storica che punta, ma senza successo, alla criminalizzazione degli atti preparatori da ricondursi al giudizio della magistratura piuttosto che alla definizione della polizia concretizzatasi nel fermo di sicurezza.



In conclusione, l'intero disegno normativo nello scopo di "realizzare quell'intesa tra i vari poteri dello stato che rappresenta l'unica possibilità che essi hanno di contrapporre alle organizzazioni criminali tendenti a sovvertire le istituzioni una corrispondente efficacia organizzativa<sup>60</sup>" tende ad accentuare le responsabilità di difesa della sicurezza democratica nel Governo e quindi a rivalutare il ruolo delle forze di polizia. Se ne potenziano i poteri di intervento relativamente alla polizia di sicurezza ma anche nella sfera della giustizia rispetto alla difficoltà organizzative incontrate dalla magistratura nel "portare avanti inchieste che, a causa dei collegamenti gradualmente affiorati tra svarie manifestazioni delittuose, sono andate ingrandendosi sino a congestionare talmente il processo da allontanare sempre più nel tempo la sua definizione<sup>61</sup>". E' uno slittamento graduale cui si accompagna la discussione sul sistema di polizia, relativamente alla funzionalità e alla democraticità dei corpi su cui, tra gli attori politici, si rintracciano sensibili divergenze che ci pare opportuno analizzare da vicino.

#### 4.2.2. La discussione sul sistema di polizia

Nonostante il fatto che la legislazione sia prevelentemente concentrata, fino al 1981, sui poteri di polizia la discussione in aula scorre parallelamente sui problemi strutturali. Sullo sfondo, il giudizio storico elaborato sulle forze dell'ordine da ogni

---

60. A. Dalia, Notizie segrete e banca dati, Milano, Giuffrè, 1982, p. 112

61. Ibidem, p. 23

attore politico sulla base delle proprie esperienze e che, combinato con alcune variabili interne alla polizia, in particolare il movimento per la sindacalizzazione, va ad integrare la complessiva interpretazione sulle cause dell'origine e dell'escalation della violenza politica.

Nell'interpretazione del centro politico la riorganizzazione delle forze dell'ordine imposta dal dilagare della criminalità ha sin dall'inizio degli anni settanta una accezione prevelentemente efficientista tesa a migliorare il rendimento delle strutture esistenti senza modificarne l'assetto sostanziale<sup>62</sup>. Significativamente l'appello di 100 parlamentari democristiani che nel 1974 presentano tre proposte di legge sull'introduzione del fermo di polizia esclude esplicitamente la sindacalizzazione del corpo. Alla legge Reale la DC dà un significato globale di sostegno morale alle forze dell'ordine in cui si valuta una situazione di disagio che trae origine da fattori strutturali relativi ad una scarsa specializzazione, ad una incerta puntualizzazione giuridica dell'azione e, sottolineato con enfasi, ad un clima di polemica politica avvilente in cui il PCI è accusato di essere stato il più irriducibile detrattore ed avversario<sup>63</sup>, tale da provocare una condizione che è di timidezza e non di prevaricazione<sup>64</sup>. Il Movimento Sociale si spinge oltre nel dichiarare che la causa del dilagare della criminalità sta nella passata legislazione garantista, nel disarmo morale e nello stato di accusa della polizia<sup>65</sup>.

---

62. Il programma governativo del 1972 sottolinea la necessità di un ampliamento degli organici, di un impiego più razionale e non distratto da funzioni non istituzionali di un non meglio precisato ammodernamento delle strutture

63. Scalfaro, Camera, plenaria, 6/5/75

64. Speranza, Camera, plenaria, 7/5/75

65. Pazzaglia, Camera, plenaria, 7/5/75

A sinistra il PSI imposterà un tema di contrasto con la DC sul rapporto tra riforme strutturali e poteri operativi nelle diverse accezioni che vengono date ai due momenti. I poteri concessi, su cui si sollevano preoccupazioni di natura garantista, sono giudicati insufficienti di fronte a problemi strutturali<sup>66</sup> che impongono un rinnovamento che non risponde ad esigenze esclusivamente di efficienza ma ad un disegno complessivo di democratizzazione teso ad estirpare connivenze che negli apparati si intrecciano con i responsabili di episodi criminosi<sup>67</sup>. Più accesa la critica del PCI<sup>68</sup>, impegnato in questi anni nella proposte di nuovi criteri di istruzione, addestramento ed armamento, cui vengono dedicati convegni e pubblicazioni a collegamento con il movimento interno per la sindacalizzazione<sup>69</sup>. Ma è importante notare che ancora nel 1975 il rapporto con la maggioranza delle forze dell'ordine è conflittuale, di denuncia di un impiego antipopolare<sup>70</sup> tale da determinare sfiducia sui criteri

---

66. evidenziati nella proposta di legge n. 1497 che richiede un aumento del personale destinato a funzioni di polizia giudiziaria

67. Zuccalà, Senato, plenaria, 15/5/75

68. per il quale le conseguenze negative della legge sono attribuite ad una risposta contingente e sbagliata nel quadro di una mancata riforma fondamentale delle strutture e degli apparati dello stato e che risponde a esigenze demagogiche rilevandone la inidoneità tecnica a colpire il terrorismo (Accreman, Camera plenaria 7/5/75)

69. Si veda in particolare l'articolo di Flamigni citato, -ove sono precisate le proposte del partito relative a: smilitarizzazione, democratizzazione del reclutamento, qualificazione delle scuole, ristrutturazione degli organici, coordinamento operativo tra corpi, istituzione del poliziotto di quartiere, trasferimenti agli enti locali dei compiti di polizia amministrativa, sburocratizzazione, unificazione del ruolo di funzionari e ufficiali di PS, potenziamento della polizia femminile, diritto all'organizzazione sindacale e modalità di controllo del Parlamento.

70. Malagugini, Camera, plenaria, 5/5/75

di azione e quindi allarme sull'estensione dei poteri<sup>71</sup>. Ancora più puntuale la posizione della Sinistra Indipendente che distingue tra una parte della polizia refrattaria ad assimilare la Costituzione per la gestione antipopolare impressa dalla DC<sup>72</sup>, e una parte che manifesta una presa di coscienza tendente alla democratizzazione, cui si risponde negativamente attraverso una "compensazione di privilegi e poteri che offendono il popolo e questa stessa parte di polizia<sup>73</sup>".

Il clima muta decisamente nella discussione sul D.L. del marzo 1978 quando i comunisti sostengono: "il costume della polizia è cambiato, non c'è più la tendenza a fare di una persona sottoposta ad interrogatorio una vittima di mortificazioni, pressioni morali, intimidazioni, spaventi, maltrattamenti fisici<sup>74</sup>". Il voto positivo alla legge, intesa come veicolo principale di resistenza al terrorismo favorito dalle fratture tra le forze democratiche e popolari<sup>75</sup>, è complessivo, mentre la Sinistra Indipendente vi acconsente per considerazioni di ordine politico generale relative al dovere di aderire alla larga unità parlamentare "stimolo della più larga unità del paese<sup>76</sup>", e alla contingenza posta dal terrorismo sul quale la ricerca delle cause e responsabilità, per quanto importante, si presenta lunga e complessa<sup>77</sup>. Nel contesto della solidarietà nazionale tende a distinguersi anche in sede legislativa il PSI, e ne ricordiamo la posizione aperturista nelle

---

71. relativamente a..."per esperienza ciò che la polizia considera un indizio si rivela un semplice sospetto" Accreman, Camera, 7/5/75

72. Rossi, Senato, plenaria, 15/5/75

73. Basso, Senato, plenaria, 15/5/75

74. Lugnano, Senato, plenaria, 18 aprile 1978

75. Modica, Senato, plenaria, 21/4/78

76. Basso, Senato plenaria 21/4/78

77. Terranova, Camera, plenaria, 16/5/78

trattative sul rapimento Moro, con un'accettazione critica del provvedimento obbligata dall'ostruzionismo radicale che impedisce il confronto politico, non rinunciando però a manifestare perplessità sull'insufficienza e le insidie del decreto e ribadendo la priorità di una riforma generale dello stato e dei suoi apparati di cui si criticano la gestione e le connivenze col terrorismo. I parlamentari democristiani rispondono ancora una volta denunciando l'irresponsabilità delle polemiche contro la polizia<sup>78</sup> e ribadendo la necessità di concedere margini di manovra più estesi sulla base di una larga fiducia<sup>79</sup>. Fanno da sponda a questa interpretazione i socialdemocratici che indicano i risultati disastrosi della precedente politica di liberalizzazione e i repubblicani che accusano di irresponsabilità la destrutturazione dei servizi di sicurezza.

Significativamente, nel quadro dell'orientamento di fermezza e di solidarietà che pervade le dichiarazioni degli ex-partiti di opposizione, la discussione sull'idoneità tecnica delle misure adottate rispetto alla lotta al terrorismo rimane adesso prevalentemente appannaggio delle ali estreme che, con motivazioni ovviamente diverse, si oppongono al decreto. Il Movimento Sociale da una parte critica la morbidezza di un governo dominato dall'ideologia del comunismo a fronte di una situazione di guerra che richiama l'assunzione di metodi di lotta militare, ivi compresa l'applicazione del codice militare di guerra che prevede la pena

---

78. "la polemica irresponsabile contro la polizia, nei confronti della quale inopportune campagne fecero pensare che potesse operare per fini diversi a quelli dello stato democratico, è tra le cause della situazione attuale" (De Giuseppe, Senato, plenaria, 21/4/78)

79. che "non consente di seguire l'opinione che il cittadino nelle mani della polizia sia sempre violentato nei suoi diritti": Coco, Senato, Plenaria, 20/4/78

di morte, e l'inutilità e blandezza delle misure adottate. I radicali, oltre a riprendere le tradizionali polemiche della sinistra sulla pratica antipopolare della polizia, sulle intrusioni del potere politico nell'amministrazione della giustizia, sull'impreparazione tecnica e culturale delle forze dell'ordine, sono gli unici che nel dibattito parlamentare tentano un'analisi del *modus operandi* dei terroristi da cui ricavano un giudizio di inutilità delle diverse misure adottate. Le norme, definite "ridicole" di fronte ai brigatisti perfettamente in grado di eluderle, rispondono pertanto ad esigenze demagogiche per dare alla gente l'impressione di fare qualcosa di forte, e sono tali da creare premesse a ulteriori arbitri contro i cittadini dissenzienti, unici possibili destinatari.

In occasione del D.L. del dicembre 1979 lo scenario del dibattito legislativo è dominato dal permanere dell'emergenza terrorista ma mutato parzialmente dalla fine della solidarietà nazionale. Il voto positivo del PCI alla questione di fiducia, obbligata di nuovo dall'ostruzionismo radicale, ha ora un valore relativo al provvedimento e "rimane il giudizio negativo sul governo: le forze sono divise sui programmi ma unite contro il terrorismo<sup>80</sup>". La volontà unitaria non trascura rilievi critici su diverse misure che sono di natura prevalentemente garantista, non appoggiate da quella parte della polizia "in cui si riconosce un netto avanzamento di qualità rispetto all'epoca scelbiana<sup>81</sup>". La sinistra indipendente che si astiene per solidarietà alla polizia e alla magistratura, ripropone la questione dell'efficienza in termini non di poteri ma di un più stretto collegamento con le masse popolari. "Sofferto" viene definito il sì dei socialisti per

---

80. Di Giulio, Camera, plenaria, 23/1/80

81. Tropeano, Commissione Giustizia del Senato, 21/12/79

rispondere alle richieste dell'opinione pubblica di fronte alla quale l'interesse generale deve superare il particolare<sup>82</sup>, anche se l'oltranzismo della DC allontana dal governo il partito che torna a ribadire la priorità di riforme tese a stabilire "un legame tra paese legale e paese reale per isolare il terrorismo"<sup>83</sup>. Di nuovo la DC dà al provvedimento un globale significato di prova di fiducia alla polizia messa in crisi "non dalla mancata riforma ma da una campagna di diffamazione che ne ha ridotto le possibilità di risposta al terrorismo"<sup>84</sup>. Anche alle ali estreme lo stesso scenario e se il Movimento Sociale puntualizza ora uno screma di intervento concentrato sui Carabinieri, non inquinati da ideologie sovversive, e più liberi da controlli parlamentari e governativi, i radicali rilevano la contraddizione della maggioranza che vuole avere piena fiducia nella polizia ma non vuole riconoscere i diritti sindacali.

Tutti i temi che abbiamo visto fino ad ora si ripresentano nella discussione che accompagna la riforma della polizia varata nell'aprile 1981. Questa riforma viene significativamente menzionata per la prima nel programma del governo delle astensioni, varato nell'agosto 1976, come provvedimento prioritario alla soluzione dei problemi dell'ordine pubblico, ma l'iter parlamentare, iniziato alla Commissione degli Affari Interni della Camera nell'aprile 1977, fu decisamente lungo. Si hanno 22 proposte di legge ed è importante notare che in questo arco di tempo si dissolve l'unità nazionale. Alcuni provvedimenti relativi al coordinamento delle forze di polizia furono stralciati nel dicembre del 1979 in considerazione che di fronte al

---

82. Cipellini, Senato, plenaria, 11/1/80

83. Balzamo, Camera, plenaria, 23/1/80

84. Sabbatini, Camera, plenaria, 23/1/80

terrorismo fosse necessario aumentare tempestivamente la capacità operativa delle forze di polizia, e mi pare significativo che questo stralcio eluda i punti più qualificanti sul piano politico della riforma.

La novità più rilevante della legge dell'81 concerne la smilitarizzazione della Pubblica Sicurezza, ora denominata Polizia di Stato, che dà luogo ad uno status giuridico nuovo che garantisce in forma rappresentativa la tutela della professionalità e dei diritti ed interessi degli appartenenti al corpo. Punti che erano già contenuti in un ordine del giorno approvato dalla Camera il 27 gennaio 1977 e sulla cui ritardata trasposizione in legge si innestano le polemiche che abbiamo visto in sede di legislazione penale. La legge fu approvata dal PCI oltre che dalla maggioranza e si registra un ampio consenso relativo ai nuovi criteri operativi introdotti e allo status civile che, particolarmente apprezzato a sinistra, solleva ancora qualche perplessità nella DC<sup>85</sup>. A monte del consenso, nel quale i comunisti comunque avanzano rilievi critici rispetto alle restrizioni imposte alla sindacalizzazione, permangono accenti diversamente sfumati nelle motivazioni. Se la DC nei suoi progetti di legge accentua l'esigenza dell'efficienza<sup>86</sup>, il PCI calca la

---

85. ad es. dall'On. Gui che lo considera un possibile veicolo di strumentalizzazione politica (Camera, plenaria, 18 luglio 1980)

86. "Sarebbe un errore considerare fine essenziale della riforma il tema della sindacalizzazione della polizia che ha la sua premessa nella cosiddetta smilitarizzazione: un'impostazione di questo tipo porterebbe a far credere che i problemi della polizia si risolvano solo in chiave sindacale, determinando speranze e convinzioni destinate ad essere sicuramente travolte dalla realtà delle cose che esige viceversa un organico disegno sulla reale riforma che è quella volta ad una organizzazione più efficiente, coordinata ed economica dei servizi di tutela dell'ordine e di prevenzione e repressione del crimine" (Da Spes, Proposte sull'ordine pubblico, cit., pp. 29/30)



mano sul valore storico e politico di un nuovo rapporto con i lavoratori e le forze democratiche, instauratosi nel momento in cui il terrorismo ha cercato di determinare la frattura. Le opposizioni estreme polemizzano soprattutto sul sistema di controllo, nelle conseguenze sull'efficienza e sulle aperture alla strumentalizzazione politica che per i missini si attua attraverso la sindacalizzazione "ipoteca del PCI sulla polizia"<sup>87</sup> e per i radicali attraverso la permanenza della pluralità di corpi (di cui solo uno è riformato) e nell'ineguaglianza dell'applicazione dei diritti civili, politici e sindacali.

#### 4.3. Criteri di valutazione ed effetti

Ricapitolando, la legislazione sul terrorismo è modellata su tre circostanze contemporanee (giudiziarie, politiche e relative al sistema di polizia), strettamente intrecciate, che ne subiscono gli effetti stabilendo altrettanti modelli di giudizio (legittimità costituzionale, legittimità politica, e di efficacia operativa).

I riflessi della legislazione degli anni settanta sul sistema penale si possono valutare da un punto di vista formale relativamente ai due punti di riferimento normativo, la Costituzione e i Codici, e più sostanzialmente nelle conseguenze sullo svolgimento del processo penale. Nella discussione giuridica il rispetto della Costituzione viene valutato relativamente a tre aspetti, l'influenza su specifiche libertà civili<sup>88</sup>, sui principi

---

87. Franchi, Camera, plenaria 1/4/81

88. rispetto alla libertà di riunione, a quella di manifestazione del pensiero (relativamente agli atti preparatori) e alla libertà personale (Il fermo di sicurezza)

fondamentali del diritto penale<sup>89</sup>, e sulle garanzie generali caratteristiche dello stato di diritto<sup>90</sup>. E si hanno grosso modo due tendenze interpretative in merito. Una critica che qualifica la legislazione come "eccezionale" e pone quindi l'accento sulle deroghe rispetto al complesso del diritto positivo. E una positiva che la qualifica come "ordinaria" ma che, in quanto rivolta a fronteggiare una situazione di eccezionale gravità, sfrutta tutti gli spazi di intervento consentiti dai limiti posti dallo stesso diritto.

Il formalismo del confronto appare però relativo: in queste interpretazioni si intrecciano, pur partendo da direzioni opposte, le valutazioni politiche e quelle giuridiche su linee che possiamo definire "verticali" rispetto a scale di priorità che diversamente ordinano i molteplici interessi attinenti al rapporto stato-cittadino tutelati dalla Costituzione. Se gli approcci politici tendono a bilanciare tali interessi in relazione alle percezioni di esigenze economiche, sociali e politiche, in quello giuridico la valutazione formale del peso dei diversi interessi aventi dignità costituzionale risente delle divisioni politiche interne a questa classe.

Rispetto ai codici la legislazione della seconda metà degli anni settanta, pur mostrando di essere ispirata ad un disegno abbastanza costante, è caratterizzata dalla discontinuità dei

---

89. in discussione le deroghe al principio di proporzione tra gravità del fatto e sanzione (rispetto allo speciale sanzionamento degli atti di terrorismo ed anche relativamente alla dissociazione), e il principio del finalismo rieducativo della pena (in discussione anche le chiusure dell'ordinamento penitenziario)

90. in particolare il principio di legalità nella riserva di legge (abuso dei decreti legge), nella determinatezza della legge penale (in discussione la rigidità delle fattispecie) e nella presunzione di non colpevolezza (rispetto alle misure preventive)

tempi che determinano sia modifiche frequenti sulle stesse norme, sia la commistione di aspetti diversi del sistema penale che introducono complessi normativi relativamente autonomi dal sistema principale cui accedono. La specialità di questa legislazione<sup>91</sup> attiene grosso modo alla regolamentazione di materie complementari ai codici<sup>92</sup>, alla specialità sanzionatoria di alcuni reati che deroga dal sistema principale ed alla dichiarata temporaneità di alcune parti<sup>93</sup>. Questi fatti scontano la mancanza di una salda omogeneità ideologica del governo che nella fase dell'emergenza determina maggioranze parlamentari coagulate su enunciazioni generali di principio piuttosto che su una legislazione organica che presuppone ampi accordi sulle scelte di fondo. Risultati paralleli osservati sono una polverizzazione di precetti penali in diversi testi tale da introdurre problemi di incertezza e coerenza applicativa e un'azione complessiva verso l'allontanamento della riforma dei codici<sup>94</sup>. Se della prima conseguenza ci occuperemo nel seguente capitolo relativamente alle forze di polizia, rispetto alla seconda va sottolineata l'anticipazione della rilevanza penale dei comportamenti e l'assunzione progressiva del processo penale come pena anticipata, conseguenza della concezione della

---

91. analizzata complessivamente in F. Palazzo, La recente legislazione penale, Padova, Cedam, 1982-

92. es. la legislazione sulle armi e la repressione del ndeofascismo

93. Fino al 1975 relativamente all'entrata in vigore del nuovo c.c.p. e poi rispetto al fermo di polizia nel 1979

94. Da considerare che esplicitamente nel 1980 il Procuratore Generale della corte di Cassazione sosteneva che il progetto di riforma del nuovo c.p.p. non appariva più adeguato alla situazione creatasi nel paese dopo l'approvazione della legge delega (discorso inaugurale dell'anno giudiziario 1980, cit, p. 8). Anteriormente, nel 1977 la stessa fonte esprimeva preoccupazioni che l'auspicata intensificazione della repressione potesse essere messa in crisi dall'entrata del nuovo codice (discorso inaugurale dell'anno giudiziario del Procuratore Generale di Cassazione Boccia, in Vita italiana, XXVII, 1977, 1, p. 9)

carcerazione preventiva come esigenza della collettività che tende ad ampliare la portata della privazione della libertà personale come deterrente, come strumento di politica criminale sottospecie di prevenzione<sup>95</sup>. E' questo un indirizzo che viene a rispondere alle difficoltà espresse dall'ordine giudiziario nella definizione dei processi nei termini imposti dalla legge.

L'accentuazione della prevenzione influisce poi sulla distribuzione di potere tra apparati statali nel rafforzamento formale del potere esecutivo rispetto al giudiziario cui è contemporaneo il frequente blocco del segreto politico militare alle indagini della magistratura su fatti eversivi. Si osserva che la tendenza a muoversi contro l'autonomia del giuridico è propria dei momenti di emergenza<sup>96</sup>, come riduzione del diritto alla politica che ad aspetti funzionali combina il valore simbolico della legge. Nel rapporto tra posizioni politiche e giuridiche si affianca alle linee di divisione verticali una separazione orizzontale tra la soluzione politica che della legislazione accentua lo scopo della mobilitazione politica, rispetto a quella giudiziaria che tende per sua natura a soluzioni dei conflitti continuative e razionali. Lo spostamento dei poteri dalla magistratura alla polizia nel campo della repressione è una reazione tipica di tutti i governi ai disordini collettivi ma, già a partire dalla Legge Reale, oltre ad avere un valore tecnico, tali misure sono destinate a simbolizzare l'azione di uno stato forte in risposta ad una urgenza emotiva di rassicurazione della

---

95. aspetto particolarmente analizzato in G.Galli, B. Siclari, F. Siena, Le recenti leggi contro la criminalità, Milano, Giuffrè, 1977

96. Cfr. E. Resta, "Il diritto premiale penale: nuove strategie di controllo sociale" in Dei delitti e delle pene, 1983, pp. 41/69

gente comune e delle categorie più esposte ai terroristi, in primo luogo le forze della polizia verso le quali la legislazione simbolizza la fiducia della classe politica. All'attestazione di un orientamento di fermezza risponde la manifestazione di solidarietà politica interna che determina inoltre una funzione integrativa della legislazione. Consideriamo il rapporto tra i consensi ottenuti dalle leggi penali del decennio: se la legge Reale fu approvata dal 63% dei votanti (con il contributo positivo del MSI e l'opposizione del PCI) il D.L. del 1978 fu approvato da quasi il 90% delle Camere (e la questione di fiducia posta dal governo dal 95%) e quello del 1979 dall'85% dei deputati.

La storia della legislazione penale degli anni settanta è frutto del combinarsi dell'evoluzione interna al sistema politico con l'evoluzione stessa della lotta armata. Ad una prima fase che subisce i limiti posti da un sistema frammentato anche all'interno delle maggioranze governative che determina l'incapacità di relaizzare un disegno in qualche modo preventivo ed organico rispetto alle caratteristiche emergenti, ma non univocamente percepite della nuova criminalità, si sostituisce una fase in cui l'emergenza del carattere dicotomico della lotta armata tende a circoscrivere la poliformità del conflitto interno. Si stabilisce un'omogeneità che dal punto di vista dei rapporti di forza indica la subalternità delle sinistre nell'accettazione globale di leggi spesso contestate nei singoli provvedimenti e messa in luce soprattutto dal differimento di oltre quattro anni della politica degli interventi organici. Politica che se in parte supera la "storica" debolezza del PCI nel campo dell'iniziativa penale e dell'ordine pubblico, appare però condizionata da valutazioni tattiche. Criticamente si sottolinea la subalternità di tale iniziativa alla sopravvivenza delle formule di governo e alla volontà di impedire massicci spostamenti a destra determinabili da

una identificazione di comunisti e socialisti con gli oppositori dichiarati a una politica di ordine<sup>97</sup>. E' questa una posizione che va poi rapportata al carattere "consociazionistico" del compromesso storico che secondo Pasquino ha raggiunto l'obiettivo di far scendere la tensione politica ma non ha prodotto grandi riforme perchè "accordi molto ampi tra forze politiche di ispirazione ideale diversa non possono che essere difensivi e quindi bloccare l'avvento di fenomeni non graditi ma non produrre cambiamenti dinamici o trasformazioni profonde: ad entrambi si troverebbe sufficiente opposizione nell'arco delle forze di governo"<sup>98</sup>.

Osservazione che è in linea con il carattere prevalentemente difensivo della legislazione e che spiega perchè la definizione della riforma di polizia, che pure deve la sua origine alla volontà riformatrice delle sinistre, sia stata rimandata ad una fase di ritorno al tradizionale rapporto governo-opposizione quando, sui punti di contrasto, prevalgono sostanzialmente le soluzioni del primo ad esigenze manifestate dal secondo.

In questo quadro la legittimità politica, misurabile nel voto parlamentare e in quello popolare nel referendum della legge Reale, tende a prevalere su una più discussa legittimità giuridica e tecnica delle singole misure, nell'accezione integrativa ed in quella simbolica unite nella sacralizzazione dello stato democratico inteso come bene comune da difendere.

---

97. Vedi Politica del Diritto, Commenti, "Una strategia alternativa per la difesa dell'ordine pubblico", anno VIII, dic. 1976, n. 6, pp. 637/639

98. Pasquino, "Il partito comunista nel sistema politico italiano", loc. cit., p. 145

E' di fronte a questa concezione dello stato che si sviluppa la polemica dell'estrema sinistra che lega a giudizi di illegittimità costituzionale effetti politici criminogeni cui sta a monte una gestione del terrorismo come formazione del consenso, che incorpora nel sistema normativo valori politici condivisi dalle forze politiche che governano lo stato al fine di far coincidere il violento con il non conformista e il democratico con colui che condivide il contenuto dei messaggi politici delle forze dominanti<sup>99</sup>. L'intreccio tra formalismo giuridico e analisi politico-ideologica tende qui a soffermarsi, proprio per la visione fortemente critica, maggiormente sull'idoneità tecnica delle misure introdotte rispetto alle caratteristiche del terrorismo. Significativamente, anche in sede parlamentare, la razionalità della risposta è soprattutto discussa da quelle forze che contestando la legittimità dello stato sono portate a cogliere gli effetti negativi delle diverse valenze simboliche della legislazione dai cui aspetti emotivi si sottraggono. Ed in questo quadro lo scarso tecnicismo dei testi adottati, conseguenza inevitabile del primato del politico sul diritto, viene interpretato come intenzionale veicolo di repressione generale del dissenso, ampiamente inidoneo a colpire il terrorismo più analiticamente considerato, e quindi come pura demagogia.

Il contributo delle misure introdotte al successo operativo della polizia contro il terrorismo e quindi la loro idoneità tecnica (terzo criterio di giudizio) verrà valutato nel prossimo capitolo. Ma prima di accedervi mi preme sottolineare la necessità di non sopravvalutare questo giudizio rispetto al "rischio di

---

99. Come sottolineato dall'intervento di F. Stame nel dibattito "Terrorismo e stato della crisi" in La questione criminale, 1979, 1, pp. 110/112

inseguire una razionalità illuministica, incapace di mordere nell'intreccio di razionale ed emozionale, di aspetti simbolici e di aspetti tecnici, con cui ogni politica realistica deve fare i conti<sup>10</sup>" e, aggiungerei con vigore, di fronte ad una forma di azione ad elevato contenuto simbolico quale il terrorismo.

---

10. D. Pulitanò, "Le misure del governo per l'ordine pubblico" in Democrazia e diritto, XX, 1980, p. 20



## cap. 5. La prevenzione e repressione operativa: il quadro organizzativo

In questo capitolo ci proponiamo di analizzare i principali problemi che hanno condizionato l'attività preventiva e repressiva delle forze dell'ordine italiane contro il terrorismo. Il procedimento che adotteremo si sviluppa su una prima parte in cui si indicano, utilizzando la vasta letteratura esistente, i requisiti metodologici, strumentali e organizzativi necessari al confronto con le peculiarità strutturali e d'azione proprie del terrorismo. Requisiti la cui modalità d'accesso verrà poi analizzata singolarmente nei diversi corpi italiani e nei collegamenti tra le varie parti.

Circa il confronto fra ciò che dovrebbe essere e ciò che in realtà è stato, ci soffermeremo in particolare sull'influenza di variabili politiche e di variabili burocratico militari, singolarmente intese e fra loro interagenti. Svilupperemo cioè l'ipotesi base di questa ricerca circa i processi condizionanti la repressione del terrorismo, correlandoci innanzitutto per quanto attiene alle variabili politiche alle indicazioni del capitolo precedente sui passaggi dalla sottovalutazione del terrorismo ad una reazione repentina, omogenea e accentuante i meccanismi difensivi sul piano penale, di cui verranno analizzati i corrispettivi aspetti amministrativi. Circa le variabili burocratico-militari si procederà all'analisi dell'innesto del confronto col terrorismo sui problemi interni e di collegamento dei corpi di polizia, analizzati storicamente nel terzo capitolo fino alla comparsa del terrorismo. Un'analisi che ci permetterà inoltre di proseguire la ricostruzione della relazione tra potere politico e apparati repressivi, concentrata qui sul comportamento "aperto" di grossi aggregati interni al sistema di sicurezza, i cui effetti verranno individuati soprattutto sull'organizzazione.

Ne verranno accentuati ovviamente gli aspetti relativi all'efficienza antiterroristica in un quadro che comunque tiene conto dei principali mutamenti strutturali intervenuti negli anni in esame, su cui all'isolamento della lotta armata rispetto ad altre variabili influenti si procederà in sede di conclusioni.

Un'avvertenza circa il procedimento espositivo: l'obiettivo di questo capitolo è quello di fornire un quadro generale dei problemi organizzativi della sicurezza sotto il peso del condizionamento delle variabili che in questa ricerca abbiamo considerato maggiormente influenti attribuendo la preminenza dell'interazione tra soluzione politica ed amministrativa nella definizione della repressione del terrorismo. L'interazione con il terrorismo sarà svolta per tappe, un procedimento reso necessario dall'andamento evolutivo della lotta armata, nel prossimo capitolo in cui le fasi dell'anti e controterrorismo verranno ricostruite temporalmente tenendo anche presente, sullo sfondo, il confronto con le altre due soluzioni, quella giuridica e quella sociale.

#### 5.1. La strategia contro il terrorismo: i requisiti

La lotta operativa al terrorismo coinvolge in primo luogo gli apparati di sicurezza e richiede una strategia specifica che, implicando l'adozione di una serie di strumenti ad hoc, tende a modificare l'assetto della sicurezza interna in termini di organizzazione e distribuzione delle responsabilità. Su questi temi esiste ormai una letteratura molto vasta, soprattutto di marca anglosassone, che, partendo dall'osservazione del modus operandi dei terroristi, sviluppa complesse e sofisticate strategie controffensive, spesso sulla base di esperienze dirette di autori che in prima persona hanno affrontato la lotta armata. L'utilità analitica ed applicativa di tale letteratura è però

limitata. Se infatti si possono trovare indicazioni generalmente valide circa gli aspetti criminologici e strumentali dell'antiterrorismo (inteso come prevenzione) e del controterrorismo (inteso come repressione) che fanno riferimento alle caratteristiche condivise da tutte le più recenti manifestazioni di terrorismo, circa gli aspetti organizzativi tale letteratura è utile soltanto nella misura in cui evidenzia dei requisiti, delle necessità, delle priorità che in ogni ambito nazionale sviluppino problemi e relative modalità di soluzioni sulla base del tradizionale assetto della sicurezza interna.

Utilizzeremo quindi la breve indagine sulla letteratura che qui segue soprattutto come termine di valutazione della "performance" delle forze di polizia italiana di fronte al terrorismo negli anni settanta, le cui motivazioni verranno poi analizzate nell'interazione con le peculiarità del terrorismo di variabili che da queste esorbitano, e facendo riferimento in particolare alle considerazioni svolte nel terzo capitolo sul sistema di polizia.

La stragrande maggioranza delle opere che affrontano i problemi posti dalle operazioni contro il terrorismo è di stampo essenzialmente pragmatico e tende ad individuare le metodologie, gli strumenti e i requisiti organizzativi imposti dalla "non convenzionalità" del terrorismo rispetto alle altre manifestazioni di criminalità, spesso con un obiettivo che possiamo definire quasi "didattico" rivolto ad operatori politici e della polizia. Nascendo sull'osservazione e, spesso, sulla partecipazione diretta ad esperienze concrete, questa letteratura mette in luce il carattere indotto, rispetto all'iniziativa terroristica, graduale e parziale, per tappe successive rispetto a carenze via via evidenziatesi, dell'elaborazione della strategia contro il terrorismo. Un andamento che, mi pare importante sottolineare,

evidenzia sia il carattere essenzialmente "contingente" dei vari e possibili aspetti del controterrorismo, e di fatto i tentativi di elaborazione di approcci "globali" dalla fine degli anni settanta hanno scarsa aderenza pratica, sia la sorpresa generale e la derivante impreparazione che ha condizionato la reazione delle agenzie repressive di fronte al terrorismo. Una sorpresa e una impreparazione durate almeno tanto quanto gli errori e le carenze di approcci tradizionali non vengono completamente evidenziati. Un processo da cui nessun apparato è andato immune, neppure il più efficiente per definizione, quello tedesco<sup>1</sup>, e che in Italia ha poi assunto proporzioni macroscopiche nel tempo, come, con quali conseguenze e perchè cercheremo di capire poi.

#### 5.1.1. Le diverse fasi della lotta al terrorismo: la prevenzione e la repressione

L'azione degli apparati di sicurezza contro il terrorismo presenta due momenti essenziali: la prevenzione e la repressione, tra loro correlati ma che, per comodità espositiva, trattiamo qui separatamente.

---

1. interessante l'analisi di Schiller sull'intervento della polizia tedesca contro il terrorismo che ne coglie l'assoluta impreparazione verso la criminalità non convenzionale, e il trattamento dei primi eventi terroristici come incidenti isolati, prima dello shock della tragedia di Monaco cui segue, sotto un impulso politico pressante, la rottura delle barriere burocratiche ostili a cambiamenti significativi e, quindi, una grossa riorganizzazione delle strutture, del personale e dei metodi in funzione antiterroristica in cui permangono alcune difficoltà operative e di coordinamento (D. Schiller, "West Germany coping with Terrorism. The Evolution of Police Organization" in TVI Report, Fall 1985, pp. 28/32)

Il primo momento è rappresentato dalla prevenzione del terrorismo, che coinvolge soprattutto l'attività informativa, e che comporta sia la prevenzione della nascita delle formazioni armate sia quella degli atti di terrorismo. Si tratta in realtà di due momenti diversi di intervento: il primo riguarda il tentativo di bloccare lo sviluppo del terrorismo allo stato iniziale e, a livello di apparati di sicurezza, significa l'osservazione dei movimenti più estremisti per permettere la tempestiva individuazione della formazione di gruppi che dal dissenso passano all'attività illegale. E' un tipo di intervento che può rivelarsi estremamente difficile in presenza di aree estremiste ampie e fluide.

L'attività preventiva ha un secondo momento di intervento che si inserisce nella fase di sviluppo del terrorismo e che comporta la prevenzione degli attentati. In primo luogo si tratta di proteggere i probabili bersagli delle formazioni terroriste. In generale, si può procedere al controllo dell'accesso a determinati target particolarmente delicati, come gli aeroporti<sup>2</sup> o gli impianti nucleari, con l'ausilio di nuove tecnologie che ne permettono l'aumento della protezione fisica. Anche la sicurezza di persone particolarmente a rischio può essere tutelata con sistemi di protezione quali auto corazzate e scorte. Tale attività "ha acquisito ormai le caratteristiche di un servizio specifico di sicurezza, specialissimo per quanto riguarda le qualità psichiche e fisiche del personale addetto, il loro

---

2. Una rassegna dell'applicazione della tecnologia alla protezione dei punti focali del trasporto durante gli anni settanta si trova ad es. in R. Kupperman, T. Darrell, Terrorism: Threat, Reality, Response, Stanford, Hoover Institution Press, 1979, pp. 86/90

addestramento, l'armamento e i sistemi di comunicazione"<sup>3</sup>. Questi sistemi non riescono però ad eludere completamente i rischi degli attentati su tali bersagli ed è inoltre impossibile proteggere tutti i possibili target dei terroristi: uno degli scopi della strategia dell'azione terrorista è proprio la dispersione delle forze di sicurezza sui molti possibili obiettivi. Inoltre la protezione di bersagli principali può comunque spostare l'attenzione dei terroristi su altri secondari. Significativa conseguenza è l'enorme sviluppo della sicurezza privata ed anche dei manuali di self-defence che soprattutto negli Stati Uniti sono proliferati negli ultimi anni<sup>4</sup>. Due sembrano le vie di uscita collaterali: da una parte la routinizzazione e sistematizzazione delle tecniche standard di indagine sui movimenti di cose e persone<sup>5</sup>. Dall'altra l'intercettazione delle priorità di attacco dei terroristi che può essere più efficacemente ottenuta tramite interventi mirati su determinati gruppi terroristi da effettuarsi su diversi piani. In primo luogo l'analisi dell'ideologia e dell'attività di ogni gruppo può fornire indicazioni sui possibili bersagli dei futuri attentati. Alcuni gruppi, soprattutto quelli che mirano al proselitismo politico, producono un'ampia letteratura da cui si possono trarre utili informazioni. In secondo luogo, l'intercettazione dei piani delle formazioni clandestine può essere ottenuta attraverso l'infiltrazione e dalle

---

3. Senato della Repubblica, Camera dei Deputati, VIII legislatura, Commissione parlamentare d'inchiesta sulla strage di via Fani, sul sequestro e sull'assassinio di Aldo Moro e sul terrorismo in Italia, DOC. XXIII n. 5, Allegato alla relazione, Volume 3, udienza di Francesco Cossiga, pp. 188/189

4. Vedi ad es. il libro di B.M. Jenksin (ed) Terrorism and Personal Protection, Stoneham MA, Butterworth, 1985

5. sulle auto ad es., sia rubate che noleggiate, o sulle registrazioni alberghiere e cessioni di immobili (vedi sul punto J.B. Wolf, Fear of Fear. A Survey of Terrorism Operations and Controls in Open Society, New York, Plenum Press, 1981, p. 86)

informazioni fornite da terroristi catturati e disposti a collaborare. Questo tipo di indagine è però ostacolato spesso dalla compartimentazione delle formazioni armate: tanto più questa è sviluppata tanto minore è la diffusione delle informazioni all'interno dell'organizzazione stessa.

La repressione del terrorismo interviene a seguito degli attentati e comporta la cattura dei presunti responsabili e talvolta, come nel caso dei rapimenti, la limitazione delle conseguenze estreme dell'atto stesso. Le indagini sugli autori degli attentati terroristici sono rese particolarmente complesse dalla clandestinità delle organizzazioni. Talvolta, nel caso di attentati non rivendicati, può essere difficile anche stabilirne la matrice. Il primo punto di riferimento delle ricerche sono le aree politiche estremiste, fuori dalla completa adesione allo stato, "l'acqua in cui i pesci nuotano", dalle quali spesso i militanti terroristi provengono e nella quale cercano copertura. E' indagando in questi ambienti, utilizzando anche il sistema dell'infiltrazione, che si possono ottenere, a giudizio degli operatori di polizia, le notizie più interessanti sulle formazioni eversive. L'obiettivo è cercare di colpire nel punto più debole della catena terroristica, il contatto esterno che, seppur flebile, esiste quasi sempre e che se anche è stato totalmente soppresso lascia delle tracce dietro di sé. Particolarmente fragili possono rivelarsi gli eventuali contatti con la delinquenza comune. Collaterali alle indagini sono le operazioni di ordine pubblico che seguono immediatamente gli attentati: posti di blocco, perquisizioni e retate in ambienti sospetti per bloccare i movimenti dei terroristi ed eventualmente coglierli di sorpresa.

### 5.1.2. La metodologia

La metodologia investigativa contro il terrorismo richiede la la premessa della conoscenza rispetto all'operazione<sup>6</sup>, perchè il mondo dei terroristi è solitamente chiuso, fortemente coeso e per arrivarci è necessaria un'opera a ritroso, di ricostruzione dei percorsi politici che dall'estremismo di movimento arrivano al terrorismo di gruppo e richiede uno studio sulle ramificazioni che non si limiti all'osservazione di ciò che appare in superficie. Da più parti si segnala a tal fine l'utilità di ricorrere alla collaborazione scientifica di specialisti, quali psichiatri, psicologi, analisti del linguaggio e politologi.

Si proclama inoltre la necessità di elaborare strategie differenziate per ciascuna delle organizzazioni terroristiche da affrontare. I gruppi della lotta armata non sono tutti uguali ed alcune variabili, in particolare il livello di clandestinità e compartimentazione, la preparazione tecnica e gli strumenti a disposizione, gli obiettivi e le ambizioni dichiarate ed infine il livello di accoglienza nella società ed i movimenti di massa, richiedono, anche a livello delle forze dell'ordine, un impegno e degli interventi differenziati. A questo proposito troviamo in letteratura schemi sofisticati e molto dettagliati sulla

---

6. come sottolineato ad es. dal manuale per operatori di polizia redatto da King che in proposito cita un detto cinese: "se ignori te stesso e il tuo nemico, sei certo di essere in pericolo in ogni battaglia" (J.A. King, Terrorism, a Practical Guide for Police, San Diego, EPS Publishing, 1988, p. 30)



sistematizzazione delle informazioni<sup>7</sup>.

Il passaggio dall'individuazione alla cattura è tanto più complesso quanto più i terroristi hanno affinato la tecnica della clandestinità ed anche la metodologia operativa contro il terrorismo ha requisiti particolari: a giudizio del Gen. Dalla Chiesa le peculiarità del terrorismo, la segretezza in cui opera e l'organizzazione di cui è dotato, comportano un intervento operativo che differisce dalle normali operazioni di polizia giudiziaria, ovvero l'adozione di metodi di controguerriglia che pongano la polizia sullo stesso livello di azione dei terroristi, dovendo disporre di altrettanta riservatezza, mimetizzazione e mobilità sul territorio<sup>8</sup>.

#### 5.1.3. Gli strumenti

E' evidente che tali metodologie, investigative ed operative, richiedono degli strumenti particolari. Innanzitutto una

---

7. si veda ad es. J.B. Wolf, "An Analytical Framework for the Study and Control of Agitational Terrorism" in Police Journal, july-sept. 1978, pp. 165/171. Qui vengono elaborate in codice categorie e sottocategorie che classificano il tipo e la natura degli attentati, le relazioni rispetto ai processi rivoluzionari, l'organizzazione, l'ideologia, le modalità della propaganda, le tattiche, le armi, i targets, l'audience, il media coverage. L'analisi computerizzata delle associazioni e correlazioni viene indicata a fini preventivi, nello sviluppo di nuovi modelli di analisi e intervento, e investigativi, nella risposta a domande preordinate in occasione di nuovi eventi terroristici (scopo dell'evento, gruppi coinvolti, numero delle persone coinvolte previsto, tempo e durata, potenziale distruttivo, effetti sulle agenzie repressive, evoluzione di modelli e trends di azione, ecc...)

8. vedi Commissione parlamentare su via Fani, cit., seduta dell'8/7/80, Vol. IV, pp. 246/248

professionalità specifica che fa riferimento sia ad un personale particolarmente qualificato e culturalmente attrezzato per lo studio dei documenti, raccolta e catalogazione delle informazioni tale da consentirne l'operazionabilità, sia ad una serie di addestramenti operativi peculiari che fanno riferimento ai diversi servizi e impieghi che l'antiterrorismo comporta (scorte, sorveglianze, operazioni di assalto ecc....). Una seconda serie di strumenti fa riferimento alle disponibilità offerte dai recenti sviluppi tecnologici applicabili a diversi campi della lotta al terrorismo, settore informazioni, protezione dei bersagli, metodi di indagine. Particolarmente utili le banche dati, l'elaborazione di identikit con metodi statistici sulla base di schede individuali in cui vengono raccolte informazioni sui terroristi catturati e su quelli ricercati: età, titoli di studio, provenienza, estrazione sociale e politica... Infine, sia l'estensione territoriale delle indagini che la peculiarità delle operazioni repressive richiedono la disponibilità di equipaggiamenti particolari.

#### 5.1.4. L'organizzazione

Da quanto detto finora appare che un primo requisito organizzativo particolarmente importante attiene alla specializzazione conseguibile su settori già particolarmente predisposti degli apparati e/o in organismi specifici. La gran parte degli autori indica l'essenzialità della funzione dell'intelligence, dei servizi di sicurezza che, per definizione, operano nel segreto, non sono vincolati dalla magistratura, e possono utilizzare sistemi poco ortodossi per i quali sono particolarmente attrezzati e dispongono inoltre di ampi mezzi finanziari. La funzione cruciale dei servizi è indicata soprattutto nella fase di prevenzione. Per l'attività repressiva

taluni autori<sup>9</sup> sostengono la particolare idoneità delle cosiddette "forze paramilitari", presenti soprattutto nell'Europa continentale, che offrono il vantaggio di un addestramento speciale nel controllo delle insurrezioni non essendo spesso, ma non sempre come nel caso italiano, coinvolte nelle operazioni di routine della polizia. Altri indicano come necessaria l'istituzione di organismi ad hoc, indipendenti dalle agenzie stabili, nei quali la concentrazione sulla issue terrorismo permetta un alto livello di preparazione e specializzazione favorite anche dalla continuità di personale.

L'incremento della specializzazione da attuarsi collateralmente alla distribuzione di precise e diverse responsabilità al fine di eliminare contrasti sulle competenze, rilancia inoltre l'essenzialità di un ulteriore requisito organizzativo, il coordinamento, resa particolarmente viva anche da alcune caratteristiche del terrorismo. Essenziale il coordinamento informativo, nel momento dello scambio e della diffusione, perchè le indagini sul terrorismo iniziano spesso in un luogo e finiscono in un altro, e quello operativo ed organizzativo per evitare di soccombere alla dispersione di forze che i terroristi cercano di determinare, operando una chiara distinzione dei compiti e dei rispettivi settori di intervento. Si indica inoltre la necessità di procedere ad una distribuzione territoriale delle forze di sicurezza in relazione alla diffusione del terrorismo.

---

9. si veda ad es. W. Grant, Political Terrorism. Theory, Tactics and Countermeasures, Cambridge, Cambridge University Press, 1982

Le modalità di attuazione dei diversi requisiti propri della strategia contro il terrorismo dipendono dall'interazione di caratteristiche interne ad ogni sistema di polizia con l'insieme delle relazioni esterne che lo circondano: il terrorismo stesso, l'apparato politico, quello giurisdizionale, l'opinione pubblica ecc... E, in concreto, ogni lotta al terrorismo è unica. Ma prima di entrare in dettaglio nel caso italiano, consideriamo che i criteri della lotta al terrorismo sopra esposti interagiscono nelle relazioni esterne con interessi che, nel contesto di obiettivi finali generalmente condivisi, possono comportare priorità differenziate, tali anche da generare frizioni. Soprattutto è la logica della controguerriglia che richiedendo una notevole libertà di azione tende a sottrarsi sia al controllo giudiziario (basti pensare ad es. all'infiltrazione in gruppi terroristi che può comportare l'assoggettamento alla prova del fuoco), sia a quello della direzione e responsabilità politica: il requisito della segretezza urta sia contro il principio della trasparenza democratica sia contro la pubblicizzazione dell'attivismo dello stato richiesto dalla logica della mobilitazione politica. Alla valutazione concreta del bilanciamento di esigenze contrastanti è necessario premettere una considerazione: la ricerca dell'efficienza, che nel terzo capitolo abbiamo considerato come forza motivante della "cop-culture", riceve un ulteriore e ben pressante impulso dall'esposizione fisica alla minaccia terroristica. R cordiamo che la categoria dei poliziotti è tra le più colpite in termini di vite umane.

## 5.2. La lotta operativa contro il terrorismo in Italia negli anni settanta: i problemi organizzativi

Lo shock provocato dal rapimento Moro nel marzo 1978, per l'inesistente prevenzione dell'attentato e per le difficoltà incontrate dalle indagini, indusse a riflessioni pesantemente negative circa la preparazione dell'assetto di sicurezza italiano rispetto al terrorismo, come ebbe a dichiarare l'allora Ministro dell'Interno Francesco Cossiga alla Commissione parlamentare d'inchiesta sul terrorismo e via Fani: "Io credo... che è con questo doloroso fatto che forse si è potuto pienamente, in tutta la sua interezza e complessità, prendere coscienza del problema del terrorismo e le forze di polizia hanno potuto prendere, nella loro complessità e novità, coscienza del fenomeno e dell'adeguatezza e inadeguatezza delle strutture, dei metodi e delle tecniche per combatterlo...La polizia era certamente preparata a fronteggiare episodi sporadici di terrorismo e anche turbamenti dell'ordine pubblico...ma non era stata ancora invece elaborata una politica della sicurezza relativa al terrorismo, salvo che per alcuni casi che poi avevano dato luogo alla preparazione di misure e di piani di carattere particolare: dirottamenti, attacchi a strutture aeroportuali ecc... Però nella lotta contro il terrorismo una vera e propria politica della sicurezza non esisteva, anche perchè una politica della sicurezza contro il terrorismo richiede una capacità di analisi non soltanto tecnica, ma anche politica sociale e culturale che solo più tardi, anche negli altri paesi, si è sviluppata"<sup>10</sup>.

---

10. Commissione parlamentare su Via Fani, seduta del 23 maggio 1980 pomeridiana, Vol. III, pp. 191/2

Ancora più esplicite le dichiarazioni rilasciate nella stessa sede dai dirigenti dei due principali corpi di polizia italiana: "ci trovavamo in quel momento nella situazione di due grossissimi organismi, polizia e carabinieri, che erano senza occhi e senza orecchie..in quel momento ci trovavamo in una situazione in cui non avevamo servizi di sicurezza ...non si aveva nè un confidente nè un infiltrato, salvo qualche piccolo insignificante aiuto che poteva essere dato da qualche confidente comune...eravamo due grossissimi organismi, ma senza aver la possibilità di poter indirizzare, individuare, battere una pista che fosse veramente seria"<sup>11</sup>. E ancora: "stavamo gestendo praticamente il terrorismo in modo normale, come un fenomeno abbastanza diffuso e conosciuto senza prevedere sufficientemente nè conoscere quali erano le profonde ramificazioni che il terrorismo aveva in questo paese"<sup>12</sup>.

Dichiarazioni che lasciano quantomeno perplessi nella considerazione che nel 1978 il terrorismo italiano aveva ormai quasi dieci anni di storia. Alla spiegazione concorrono intrecciate una serie di spiegazioni relative a diversi problemi. Innanzitutto problemi interni ai numerosi apparati coinvolti, talvolta comuni e talvolta peculiari. In secondo luogo problemi complessivi dell'intero assetto della sicurezza italiana come organizzazione, nei rapporti tra le varie parti, e come generale specializzazione rispetto al terrorismo. Ed infine problemi derivanti dall'interazione con vicende e soggetti esterni: il terrorismo stesso, l'apparato politico, quello giudiziario e l'opinione pubblica.

---

11. Parlato, Capo della PS dal nov. 1976, Ibidem, seduta antimeridiana del 20/6/80, Vol. III. p. 343

12. Gen. Corsini, Comandante dell'Arma dei CC, Ibidem, seduta antimeridiana del 20/6/80, vol. III, p. 397

#### 5.2.1. Problemi interni ai corpi

Continuando sul solco della trattazione svolta nel terzo capitolo appare evidente che la lotta al terrorismo è condizionata dal punto di vista organizzativo ed operativo da quei problemi là analizzati relativi all'efficienza nella lotta alla criminalità derivanti soprattutto dal rapportarsi del sistema di sicurezza col sistema politico. Un sistema di rapporti differenziati per le varie organizzazioni della sicurezza che quindi incontrano difficoltà peculiari di efficienza, che il terrorismo evidenzia ed acuisce, e che vanno quindi trattate separatamente.

##### 5.2.1.1. La Pubblica sicurezza

La Pubblica Sicurezza attraversa negli anni settanta un periodo di notevole travaglio interno che porta alla riforma del 1981. A monte di tutti i problemi di efficienza del corpo sta innanzitutto la questione degli organici che rispetto al terrorismo evidenzia in particolare l'incapacità di preparare del personale specializzato, di accedere cioè a quelle metodologie investigative ed operative proprie della strategia antiterroristica.

Negli anni settanta si assiste ad un vistoso calo delle domande di arruolamento con conseguente ridotta capacità di selezione, dovuto alla progressiva perdita di attrattiva della professione per le difficili condizioni di vita che ancora

comporta<sup>13</sup>. Problema acuito dall'aumentato rischio del confronto col terrorismo che è tale da determinare un notevole incremento delle richieste di dimissioni<sup>14</sup>. Nel perdurare delle disfunzioni analizzate nel terzo capitolo che riducono la quota del personale destinato alle funzioni operative contro la criminalità<sup>15</sup>, la prevenzione degli attentati terroristici va a comportare una sorta di "immobilizzazione"<sup>16</sup> della polizia nei servizi di sorveglianza di un numero enorme di edifici, una situazione particolarmente difficile a Roma<sup>17</sup>, e nei servizi di scorta dei possibili bersagli umani. Un sovraccarico di lavoro cui una prima conseguenza è l'ulteriore riduzione dei tempi di addestramento, sia iniziale che permanente, e una seconda la drastica contrazione della disponibilità del personale specializzabile sul terrorismo. Disfunzioni che nascono da un'esigenza ben precisa, la prevenzione, ma che si ritorcono negativamente su di essa: le carenze di addestramento comportano una diminuita capacità di

---

13. Al bando di concorso del 1974 risposero 1436 aspiranti per 4000 posti disponibili: L'Espresso, 2/3/1975

14. Che nel 1977 sarebbero state circa del 10%: Panorama, 28/6/77

15. Le numerose stime avanzate in questi anni differiscono abbastanza fra loro ma sono comunque tutte impressionanti. Su un'organico che si aggira intorno ai 70.000 agenti si parla ad esempio di 5462 in funzione operativa, ovvero di poco più di 1300 agenti per ogni turno di servizio (Panorama, 4/1/77) e di 2700 effettivi denunciati dal PCI nel febbraio 1977. Da considerare che oltre alle funzioni amministrative circa 2.000 agenti sono impiegati stabilmente nella polizia ferroviaria e postale, 5.000 nei posti di frontiera e 8.500 nella polizia stradale (La Repubblica, 11/5/79)

16. Così definita dal sottosegretario all'Interno on. Darida in una intervista rilasciata a Panorama il 17/1/78

17. a causa degli innumerevoli palazzi italiani, sedi e sezioni di partito (32 del MSI, 106 della DC, circa 80 del PSI, 145 del PCI più gli innumerevoli circoli delle ale estreme), le decine di ministeri e uffici pubblici, e le numerose ambasciate (presso lo stato italiano, il Vaticano, più le abitazioni degli ambasciatori)



reazione agli attacchi e, trasformando gli agenti in un facile bersaglio, ne riducono la funzione di deterrente psicologico all'attacco. In secondo luogo la carenza di personale specializzato all'indagine diminuisce la capacità di intercettazione delle priorità di attacco dei terroristi e quindi l'accesso ad una prevenzione più mirata e meno dispersiva.

Negli anni settanta l'intera PS si trova in una fase di transizione tra vecchio e nuovo: i problemi organizzativi ed operativi vanno ad assumere come punto di riferimento e quindi come chiave di volta la ridefinizione del ruolo della polizia nel contesto democratico per la messa in discussione del rapporto tradizionale con la politica e la società, concepito come fonte principale di disfunzioni ed inefficienze. Il processo di ammodernamento delle strutture, mezzi e formazione, si attua tra una serie di impulsi e resistenze che vede schieramenti trasversali interni alla PS ed esterni nel sistema politico e sindacale e vi concorre in modo determinante la lotta al terrorismo come elemento prima frenante e poi acceleratore.

E' in relazione infatti al controterrorismo che concezioni tradizionali della sicurezza, i cui schemi e principi lo sviluppo della criminalità e poi del terrorismo a partire dalla fine degli anni sessanta contribuisce inevitabilmente ad irrigidire sul piano dell'ordine pubblico e di una legislazione improntata prevalentemente all'allargamento dei poteri, mostrano la corda nella traduzione dei risultati operativi deludenti in frustrazione di un corpo già travagliato. In definitiva, il ruolo tradizionalmente intrusivo e repressivo della polizia viene messo in crisi proprio dal terrorismo nella misura in cui non riesce a raggiungere e soddisfare la propria principale ragion d'essere, l'efficienza repressiva che va a perdere quindi la storica

funzione di "collante" di un corpo separato dalla società. Ne consegue in un secondo momento una spinta interna verso la modernizzazione delle strutture e degli schemi di intervento basati più sulla professionalità che sui poteri, che riceve una risposta politica nella riforma la cui completa attuazione viene però frenata nella fase dell'emergenza.

Nella PS la convivenza di due anime in bilico tra conservazione e innovazione a livello di vertici e di base, già manifestatasi nel passato prossimo, viene definitivamente in luce negli anni settanta con effetti politicizzanti, ovvero di traduzione di domande sul mercato politico. La graduale prevalenza del movimento per l'innovazione si deve in buona parte alla lotta contro il terrorismo che determina la saldatura delle già pressanti richieste per un miglior tenore di vita con quelle per una più elevata professionalità tale da garantire una protezione migliore. Il lungo elenco di poliziotti vittime di agguati mostra sia l'impreparazione ad una rapida ed efficace reazione che l'inadeguatezza dei mezzi di difesa, mentre le vittime delle operazioni evidenziano la carenza degli schemi di intervento<sup>18</sup>. Gli episodi piuttosto frequenti di richieste di dimissioni, le ribellioni, le intemperanze e gli ammutinamenti veri e propri<sup>19</sup>, vengono "cavalcati" e spesso contenuti dal comitato per la sindacalizzazione che, di concerto con le federazioni sindacali

---

18. Sui giornali di questi anni ripetutamente vengono riportati gli elenchi delle vittime "inutili" con minuziose ricostruzioni degli errori commessi e con polemiche sottolineature delle cause che ne sono alla base. Si veda ad esempio il dossier de La Repubblica dell'11/5/79, significativamente intitolato "Il salario della paura"

19. di cui si ha notizia dai giornali quasi con cadenza rituale di seguito ai numerosi episodi di sangue di cui sono vittime esponenti della polizia

unitarie e con l'intervento attivo della sezione problemi dello stato del PCI, indirizza il malessere verso istanze di democratizzazione interna cui concorre, soprattutto fino alla metà degli anni settanta, la lotta all'eversione nera, il confronto con le collusioni di alcuni vertici istituzionali con il sottobosco fascista, di cui parleremo nel settimo capitolo<sup>20</sup>. Posizioni dal cui raffronto emerge la portata della duplicità che ancora in questi anni pervade l'apparato.

La riuscita proposizione della democratizzazione, concepita non solo in funzione di rapporti interni ma anche di un contatto più aperto e diretto con la società come prerequisito della riqualificazione e dell'efficienza operativa, tende nel tempo a prevalere su concezioni che ad essa legano istanze di poteri speciali e di mano libera. Se alla base questa impostazione appare prevalente, oltre l'85% dei poliziotti sono vicini alla federazione unitaria con due ale minoritarie ai lati opposti, i cosiddetti agenti indiani sulla sinistra presenti soprattutto a Roma, e i sindacati autonomi orientati a destra presenti soprattutto nel sud, a livello di direzione centrale le divisioni sono più profonde e la risposta appare discontinua. Ad aperture quale la circolare Settanni<sup>21</sup>, si accompagnano chiusure evidenti nei provvedimenti disciplinari che colpiscono alcuni attivi

---

20. Sottolinea Paloscia che le lotte per la smilitarizzazione e per la professionalità cominciano dal legame con le lotte per la difesa della democrazia contro i killers dell'eversione nera che uccidono poliziotti e magistrati, nei cui confronti proprio dalla PS vengono le prime resistenze ai condizionamenti nelle indagini, come dimostrato dall'azione dell'SDS di Santillo contro la P2 (Paloscia, *op.cit.*, pp. 220 ss.)

21. una circolare riservata spedita dall'Ispettore generale di PS ai comandanti di reparto, raccomandante flessibilità e cautela nell'uso del codice militare verso i comitati di coordinamento organizzati per la riforma

promotori sindacali. All'ostilità dei vertici militari verso l'unificazione dei ruoli civili per il timore della perdita dei privilegi di carriera, si accompagna spesso quella della casta prefettizia. A livello politico, nel contesto delle vicende legislative della riforma viste nel capitolo precedente, altri segnali mostrano un atteggiamento diviso e discontinuo anche all'interno della maggioranza: un'apertura significativa alle richieste dei poliziotti fu la nomina da parte di Cossiga di un questore, Giuseppe Parlato, a capo della Polizia in luogo di un prefetto, un passo interpretato all'interno della PS come un'anticipazione della riforma<sup>22</sup>, mentre di segno opposto viene interpretata la seguente nomina da parte di Rognoni del Prefetto Coronas, come ritorno ad una direzione estranea ed incapace di penetrare nei problemi della PS.<sup>23</sup>

La risultanza prevalentemente indotta, l'andamento a singhiozzo, la forma parcellizzata del processo di mutamento della pubblica sicurezza trovano la ragion d'essere nel combinarsi delle cause di fondo che l'hanno resa indispensabile: la forma peculiare del controllo politico esogeno analizzata nel terzo capitolo e

---

22. vedi le interviste ai promotori sindacali riportate su Panorama del 30/1/79

23. Si veda l'intervista all'ex maggiore generale della PS e comandante dell'Accademia di Polizia Vincenzo Felsani che, attribuendo casi di manifesta inefficienza dei poliziotti alla mancata attuazione della riforma a sei mesi dal varo della legge, ne riconduce la responsabilità al "Ministro dell'Interno Rognoni. Ma i veri responsabili operativi di questa situazione sono i prefetti, primi fra tutti il capo della polizia Coronas e Raffaele Santoro, preposto alla gestione della riforma stessa...Questi signori che sono insediati a dirigere la polizia non sono che grigi burocrati che non sanno nemmeno da dove cominciare per organizzare un corpo di Pubblica sicurezza" (L'Espresso, 1/11/81)

l'emergenza terroristica. Gli imperativi di efficienza operativa rilanciati dalla lotta al terrorismo vanno ad assumere aspetti contraddittori nella PS: il passaggio verso lo sganciamento da quella forma di subordinazione politica e separazione dalla società che ne aveva determinato la fragilità, va a scontrarsi non solo con le inevitabili resistenze politico-corporative proprie di ogni significativo mutamento burocratico-istituzionale, ma anche con la centralizzazione politica della sicurezza indispensabile al controllo delle ripercussioni della lotta al terrorismo sull'opinione pubblica. E significativamente, il compimento della rifondazione della PS è proprio degli anni ottanta, cioè segue la fine dell'emergenza degli anni di piombo, in una fase di relativo "respiro", precedente all'emergenza della grande criminalità economica organizzata, mafia e consimili. Una fase che ne permette sia l'introduzione di moderni criteri di gestione manageriale<sup>24</sup>, sia una ristrutturazione interna sulle esigenze delle manifestazioni di devianza proprie delle società più avanzate, quali la microcriminalità urbana, e quindi l'accesso ad una funzione di polizia come "servizio", ampiamente integrata nella comunità civile, requisito essenziale per il passaggio ad un controllo di tipo endogeno verso cui la nostra polizia si sta muovendo.

In definitiva, la lotta al terrorismo ha portato alla luce carenze di una portata che esorbitano da essa ma al contempo ha

---

24. come evidenziato dalle materie di studio introdotte nei corsi di alta formazione della scuola di perfezionamento di polizia, cui accedono anche CC, GdF, forestali e agenti di custodia, iniziati nell'85: teoria generale del coordinamento; tecniche decisionali dell'organizzazione e dell'utilizzazione di risorse umane; cura ed impiego del personale; tecniche di polizia e lotta alla criminalità; informatica e banche dati; problemi generali ed applicativi di diritto e procedura penale, e di diritto di polizia

determinato la priorità di soluzioni contingenti e parziali nel quadro delle contraddizioni precedentemente sottolineate.

#### 5.2.1.2. L'Arma dei Carabinieri

Negli stessi anni l'arma dei Carabinieri affronta la lotta al terrorismo partendo da assetti organizzativi ed operativi molto diversi. Se la compattezza della truppa viene messa in discussione episodicamente e comunque marginalmente, la fluidità delle alleanze politiche separate dei gradi più elevati, che in questi anni sconfinano dai tradizionali rapporti privilegiati con la destra e con il centro verso la sinistra, in particolare verso il PSI, si evidenzia all'esterno nei periodi di transizione delle cariche e in vicende particolarmente critiche come la fuga di Kappler. Spesso le lotte coinvolgono però piuttosto l'insieme degli alti vertici dell'apparato militare piuttosto che l'interno dell'arma in cui significativamente i contrasti più accesi attengono ai rapporti tra lo stato maggiore del corpo e i comandanti di nomina esterna. Una situazione che favorisce la compattezza e la tenuta della truppa anche di fronte alla difficile prova del terrorismo nella misura in cui consente una certa speditezza nelle decisioni relative all'adeguamento alle nuove esigenze. Se le carenze maggiori nella lotta al terrorismo vengono rintracciate soprattutto nei recenti mutamenti della dislocazione territoriale come minaccia alla capillarità dell'arma, ritenuta una delle fonti principali dell'efficienza<sup>25</sup>, la tradizionale autonomia gestionale dei CC ne riduce di parecchio

---

25. Come sottolineato ripetutamente sia dal Gen. Corsini che dal Gen. Capuzzo nelle deposizioni rilasciate alla Commissione parlamentare su via Fani, cit.

i problemi organizzativi nel confronto col caos che negli stessi anni affronta la PS. Significativamente l'assenza della crisi di vocazione permette poi selezioni accurate dei nuovi reclutamenti<sup>26</sup>. La cura particolare dell'addestramento antiguerriglia, concentrata in prevalenza nei 13 battaglioni mobili, ha rappresentato inoltre la base dei gruppi speciali antiterrorismo creati in Italia, come vedremo, sull'esempio dell'estero.

Il permanere anche in questi anni di quel peculiare controllo politico endogeno che coniuga l'autonomia funzionale e tecnica, fonte e risultato della compattezza del corpo, con la garanzia della conservazione politica, affidata a contatti trasversali di potere dei vertici, ha tre ripercussioni sulla lotta al terrorismo. Innanzitutto le domande sul sistema politico passano essenzialmente dai vertici, diversamente che per la PS, e ricordiamo le dure rampogne del Gen. Corsini e del Gen. Capuzzo del novembre 1979 e del gennaio 1981 sottolineanti le responsabilità e le inefficienze della classe politica e della magistratura, relative ad un eccessivo garantismo nel quadro di una perdurante sottovalutazione della gravità del terrorismo. In secondo luogo questa situazione determina, come vedremo, la capacità di porre resistenze a istanze di modifica dell'assetto della sicurezza percepite come minacciose verso l'indipendenza dell'Arma. Capacità che si manifesta rispetto alle esigenze di centralizzazione e controllo del potere politico verificatesi nel corso della lotta al terrorismo. Potere politico nei cui confronti, infine, si dimostra la capacità di imporre decisioni organizzative e soprattutto le nomine dei comandi nei settori più

---

26. In generale i CC reclutano 3.500 uomini l'anno per i quali ricevono mediamente circa 10.000 candidature

importanti del complessivo sistema della sicurezza. Da sottolineare che progressivamente diventano appannaggio di uomini provenienti dall'Arma incarichi significativi dell'apparato della sicurezza: la supervisione esterna delle carceri dal 1977, la guida del SISDE, il nuovo organismo di informazione interna dal 1978 al 1981, cui si aggiunge, nello stesso anno, la nomina di consulente del Presidente della Repubblica in materia di terrorismo del Gen. Ferrara e quella del Generale Dalla Chiesa alla guida del più importante nucleo speciale contro la lotta armata.

Il rapporto differenziato che i due corpi principali di polizia intrattengono ancora nel corso degli anni settanta con il sistema politico sembra influenzare le scelte politiche circa la distribuzione di competenze e responsabilità. Se infatti in situazioni di particolare rilevanza ed impatto politico le scelte sembrano rispondere ad esigenze di controllo e a privilegiare quindi l'apporto della PS, emblematico l'andamento delle indagini sul rapimento di Moro quando i Carabinieri si trovarono tagliati fuori dallo stretto contatto tra la direzione politica e l'apparato amministrativo del Ministero dell'Interno che tende a scavalcare anche la magistratura, l'assetto organizzativo che negli anni viene ad assumere l'apparato della sicurezza rispetto al terrorismo sembra privilegiare l'apporto dei Carabinieri sotto il criterio della specializzazione.

---



### 5.2.2. La struttura organizzativa della sicurezza

La struttura organizzativa della sicurezza degli anni settanta è piuttosto complessa per i frequenti mutamenti intervenuti. Il primo anno di svolta sotto il profilo organizzativo è il 1974 con mutamenti che mostrano una prima reazione concreta all'aumento della criminalità e allo sviluppo del terrorismo. Un combinarsi di esigenze evidenti soprattutto nella creazione dell'Ispettorato antiterrorismo che nonostante la denominazione non si occupò esclusivamente di lotta armata. La motivazione della creazione dell'Ispettorato all'interno della direzione centrale di PS, deciso dal Ministro dell'Interno, fu quella di creare una struttura centrale operativa, diversamente da quella prevalentemente informativa degli Affari Riservati che furono contemporaneamente soppressi. Una struttura quindi di raccordo degli organismi territoriali, gli uffici politici delle questure affiancati poco dopo da tredici nuclei con competenze regionali, articolata al centro in cinque divisioni. L'Ispettorato, denominato dal 1976 Servizio di Sicurezza, SdS, funzionava come organo operativo di polizia giudiziaria e svolgeva un'azione investigativa e di controllo dei sospettati attraverso un'opera di raccolta al centro e quindi di redistribuzione in periferia delle informazioni. Non un servizio riservato quindi nè, dato lo stretto collegamento con gli organi periferici, dotato di completa autonomia di indagine.

La creazione nello stesso anno del primo Nucleo speciale Dalla Chiesa fu invece decisa internamente all'Arma dei Carabinieri, su suggerimento dello stesso Generale, allo scopo di specializzare l'intervento sul terrorismo del nucleo di polizia giudiziaria dei CC di Torino, allargato con contributi da Milano, al fine di sviluppare un lavoro di ricerca più approfondito in funzione

operativa. Un'anomalia temporanea e territorialmente circoscritta, che rientra nella normalità a seguito del raggiungimento degli obiettivi immediati preposti (la cattura dei responsabili del rapimento Sossi), ma che permette all'Arma una redistribuzione sul territorio nazionale di operatori e metodologie d'indagine già specializzate sul terrorismo che rappresentano un momento importante di continuità con le fasi successive della lotta.

Il successivo riordinamento dell'assetto della sicurezza è databile nel biennio 1977/78 e vede la complessiva ristrutturazione del settore informativo, il passaggio da un servizio unico a due servizi, il SISMI per la difesa militare e il SISDE per la difesa interna, il riordinamento della direzione centrale e periferica della PS, la sostituzione dell'SDS con l'UCIGOS e degli uffici politici delle questure con le DIGOS, e infine, dopo l'uccisione di Moro, la creazione di un organismo temporaneo e specializzato unicamente sul terrorismo: il secondo nucleo Dalla Chiesa. Tale nucleo, dotato di funzioni investigative ed operative, proposto dallo stesso Generale all'allora Ministro dell'Interno Rognoni, venne creato al di fuori di ogni organismo territoriale e alle dirette dipendenze del Ministro con un personale misto di CC e della PS, ma con netta prevalenza dei primi<sup>27</sup>. A partire più o meno dallo stesso anno vennero creati, indipendentemente all'interno dei due corpi principali di polizia, due nuclei speciali, i Nocs nella PS dipendenti dall'UCIGOS, e i Gis nell'Arma dei Carabinieri, sul modello di altri sorti all'estero quali i GSG9 tedeschi, come componenti esclusivamente operative da utilizzarsi in situazioni di emergenza, resi noti dal 1982. Ad un addestramento specifico sul terrorismo fu preparato

---

27. Era composto da 180 CC, 50 persone della PS di cui 8 assistenti sociali o ispettrici ed un funzionario

all'indomani del rapimento Moro il Nucleo dei sabotatori della Marina Militare, COM.SU.BIN, sul cui intervento non si hanno però tracce<sup>28</sup>.

#### 5.2.2.1. Problemi di coordinamento

Dal quadro organizzativo fin qui delineato emergono una serie di problemi che influiscono negativamente sull'efficienza della lotta al terrorismo. Un primo effetto negativo che consegue dall'incentivazione del pluralismo delle strutture si ha in termini di coordinamento, sia organizzativo che operativo. Rispetto al coordinamento organizzativo, nel quadro della costante assenza di divisioni di settori di intervento tra polizia e CC, le modalità di attuazione della riforma dei servizi di sicurezza e del collaterale riordinamento della Direzione contrale di PS determinano, almeno per tutto il 1978 ovvero l'anno di maggior espansione del terrorismo, una fase di ulteriore sovrapposizione anche nel settore informativo. La causa principale è il lento e faticoso funzionamento del SISDE che determina sia la continuità dell'ingerenza del SISMI nel settore della sicurezza interna, sia l'assenza di demarcazione con le funzioni dell'UCIGOS, obbligato a

---

28. Si tratta di un corpo di circa 300/400 militari stanziati vicino a La Spezia, addestrati, come punta di diamante della struttura offensiva delle forze armate italiane, al combattimento negli abitati, la controguerriglia urbana, e ad azioni di sabotaggio, offesa e combattimento in piccoli gruppi. L'allertamento contro il terrorismo fu deciso da Cossiga e prevedeva l'impiego sotto la responsabilità di ufficiali e sottufficiali della polizia e CC. Secondo quanto riferito da fonti giornalistiche l'impiego, a seguito della creazione dei Nocs e dei Gis, rimarrebbe previsto solo in caso di furti di materiale nucleare (L'Espresso, 18/2/79)

supplire alla carenza di contributi informativi non disponendo però delle risorse tipiche dei servizi non convenzionali.

Rispetto al coordinamento operativo, inteso come collaborazione investigativa operativa, i problemi sono essenzialmente due: i rapporti tra i diversi corpi territoriali e informativi e quelli tra questi e le diverse organizzazioni speciali via via create. Per il primo aspetto si nota come, nel contesto dell'assenza di sale operative comuni tra PS e CC in concomitanza con archivi e depositi informativi separati, il coordinamento è, almeno fino al rapimento Moro, soprattutto appannaggio dei magistrati nelle operazioni di polizia giudiziaria, e risente quindi delle difficoltà di collaborazione fra uffici giudiziari, in particolare del segreto istruttorio. Significativo a proposito delle indagini sul terrorismo è lo scarso coordinamento tra SDS e il primo nucleo Dalla Chiesa. Durante il sequestro Moro "fu la prima volta che si attuò un coordinamento vero ed efficace, una delle prime volte, con la partecipazione di tutti i più qualificati rappresentanti degli organi che in un modo o nell'altro avevano a che fare con le indagini"<sup>29</sup>. Da questo momento in poi oltre alla creazione di un'interfaccia di collegamento tra i due data bases e alla presenza di un uomo di collegamento tra le diverse sale operative, si stabilisce un sistema di coordinamento ai più elevati gradi gerarchici che fa perno sul nodo centrale del Ministero

---

29. Parlato, Commissione parlamentare d'inchiesta su via Fani, cit., seduta del 20/6/80, vol. III, p. 387

dell'Interno<sup>30</sup> e a livello periferico sulle Prefetture<sup>31</sup>, ribadito poi in sede legislativa nello stralcio della riforma di polizia del dicembre 1979.

Tracce di difficoltà nel coordinamento si registrano poi nel raccordo tra i corpi di polizia e servizi di informazione: significativa la vicenda dell'investigazione dell'SDS sui rapporti tra eversione nera e P2 nell'assenza totale dell'accesso ai fascicoli, dimostratisi poi ampiamente documentati, del SID. Un problema cui la riforma dei servizi ovvia con un certo ritardo a causa delle difficoltà di avvio del CESIS, l'organo tecnico di coordinamento della sicurezza e consultivo dell'organo politico titolare degli indirizzi generali della politica dell'informazione, cioè il Presidente del Consiglio.

Le difficoltà di rapporti tra organizzazioni territoriali e verticali attiene ad una sorta di riconosciuto rigetto delle prime verso le seconde<sup>32</sup>, concepite come fonte di difficoltà nel

---

30. con riunioni giornaliere, settimanali ed estemporanee alla presenza del Ministro, del Comandante Generale dei CC, quello della GdF e il Capo della Polizia

31. Presenti oltre al Prefetto, il Questore è il Comandante dei CC

32. sottolineato da Cossiga a proposito dell'SDS: "Il SDS non è stato sempre ben visto dall'organizzazione territoriale dell'amministrazione di PS; questo per motivi ben comprensibili, perchè la nostra è una polizia organizzata su base territoriale e, come coloro i quali si sono occupati della riforma della polizia fanno, ha istintivamente una crisi di rigetto per le organizzazioni di tipo verticale, privilegiate rispetto a quelle di carattere territoriale. Aggiungo che questa è una battaglia che io ho sempre condotto perchè ritengo invece che, salvo per alcuni compiti, possono funzionare soltanto le organizzazioni di tipo verticale, rispetto a quelle di carattere orizzontale" (Commissione parlamentare su via Fani, cit., seduta pomeridiana del 23 maggio 1980, Vol. III, p. 236)

passaggio di personale, come sottrazione di competenze e come causa di frustrazione per l'intero sistema<sup>33</sup>. E, significativamente, proprio il Gen. Dalla Chiesa, comandante del più importante nucleo antiterrorismo, lamenta uno scarso appoggio nelle indagini soprattutto da parte della polizia: "il decreto che chiedeva la massima collaborazione era stato diramato in periferia soltanto dal Comando Generale dell'Arma. ...pertanto in periferia si è sempre pensato che la presenza degli uomini di questi reparti fosse un'interferenza, non voluta, dell'esecutivo"<sup>34</sup>.

#### 5.2.2.2. I passaggi del personale

Una seconda influenza negativa sull'efficienza decisamente rilevante concerne i passaggi di personale imposti dai frequenti mutamenti strutturali, particolarmente sentita, si sottolinea, per il carattere embrionale della memorizzazione automatica di fatti e informazioni<sup>35</sup>. Particolarmente penalizzata ne risulta la funzione

---

33. citiamo in proposito il Gen. Corsini: "io sono contrario alla creazione di reparti ed organizzazioni speciali, a parte alcuni...perchè è più giusto dare mezzi e potenziare quello che esiste...E' difficile spostare e travasare gli uomini perchè si devono riciclare mentalmente ogni volta...sono necessarie operazioni di difesa per non farsi portare via gli uomini dai servizi di sicurezza, che poi sono sempre i migliori. Il problema dei reparti speciali è anche quello degli uomini: per costruirli si sono svenate le stazioni che costituiscono la vera forza preventiva dei CC " (Ibidem, seduta del 20/6/80, Vol. III, p. 427 ss.)

34. Ibidem, Dalla Chiesa, seduta dell'8 luglio 1980, Vol. IV, p. 248

35. Vedi, Ibidem, deposizione di Coronas, seduta del 27/6/80, Vol. IV. p. 110

informativa: le difficoltà maggiori furono incontrate proprio dal SISDE, l'organo informativo incaricato della sicurezza interna, che oltre ad ereditare solo parte del disciolto SDS a causa della contemporanea istituzione dell'UCIGOS, dal disciolto SID ereditò solo parte del personale dell'ex ufficio Difesa e nessun archivio<sup>36</sup>. Quello dell'SDS passò all'UCIGOS e quello del SID al SISMI, con l'unica possibilità di richiesta di fotocopie. Il SISMI, pur ereditando l'intero apparato del SID, fu sottoposto a partire dall'estate del 1978 a uno sfoltimento e rinnovamento di personale che interessò nel complesso più di un terzo degli organici. Una bonifica, oltre che anagrafica, nel rispetto dei requisiti di democraticità richiesti dalla legge di riforma.

---

36. a questo proposito riportiamo stralci delle dichiarazioni del primo comandante del SISDE, Gen. Grassini (*Ibidem*, seduta del 1/7/80, Vol. IV, pp. 194/241: "il SISDE avrebbe dovuto ereditare l'SDS che però non era un servizio informativo, ma operativo di polizia giudiziaria (informativo con l'obbligo del rapporto giudiziario). Il 30 gennaio in realtà il SISDE non ereditò niente perchè lo stesso giorno fu anche istituito l'UCIGOS che ereditò questi nuclei antiterroristici. Al SISDE soltanto un piccolo nucleo organizzativo del servizio che rimase tale fino a giugno quando avemmo una sede. Arrivammo ad avere 50 o 70 (cervelli, non personale operativo) uomini dal disciolto SDS dell'organizzazione centrale, non periferica. ...Si comincia a funzionare in maniera embrionale nel giugno 1978 (non c'era organico, stato giuridico, automezzi, armi). Ancora oggi l'organico non è completo ma sono state istituite sedi periferiche, si ha stato giuridico e un organico. ...Nessuna eredità delle fonti: furono create da noi in questo periodo...Il SISMI nel marzo 1978 ci passò quell'aliquota del personale dell'ex ufficio D che si occupava della sicurezza interna (20 persone)...Situazione del SISDE al 16 marzo 1978: solo un nucleo organizzativo. Il servizio avrebbe dovuto entrare in funzione il 22 maggio 1978 ma non aveva nè la struttura, nè la fisionomia nè l'operatività di un servizio di informazioni". Da aggiungere che il reclutamento autonomo del SISDE, necessario per le difficoltà incontrate nell'ottenere personale da PS, CC e GdF senza scoprire i settori di provenienza, inizia nel dicembre 1979, a un anno e mezzo dall'entrata in vigore della legge di riforma.

Compromessa fu pure l'attività investigativa a seguito della ristrutturazione del 1978 che colpì negativamente l'organismo della polizia più direttamente coinvolto nella lotta al terrorismo, cioè l'SDS. Su incarichi di diversa natura fu dispersa una notevole quantità di personale, prezioso per conoscenze ed esperienza, a cominciare dallo stesso direttore del servizio, Questore Santillo<sup>37</sup>. Una situazione che, secondo i dirigenti della polizia ha inciso pesantemente sulle indagini sul terrorismo: "all'epoca del rapimento Moro ci siamo trovati...in una condizine di vacanza ...dei servizi di sicurezza, perchè certamente il servizio di sicurezza del Ministero dell'Interno era stato soppresso, i nuovi servizi ancora non erano nati...questo periodo fu difficile anche per la nascita dei nuovi servizi, dovendosi creare strutture, reperire personale, anche orientarsi...ci siamo trovati senza un vero e proprio servizio di sicurezza"<sup>38</sup>.

Fin qui si sono toccati due aspetti dell'organizzazione della sicurezza nazionale che ne abbassano la funzionalità complessiva e che, seguendo le indicazioni del paragrafo precedente, incidono in modo particolare sulla lotta al terrorismo, il coordinamento e l'informazione. A questi se ne deve aggiungere un ulteriore che attiene peculiarmente alla lotta al terrorismo: la specializzazione relativa alle particolari origini e modus

---

37. alcune informazioni sui trasferimenti sono riportate in Panorama del 28/6/78: l'ex vice capo dell'SDS, Carlucci, inviato alla criminalpol. I responsabili di diversi nuclei regionali così destinati: quello del Piemonte e quello della Toscana alla direzione di commissariati di polizia; quello della Lombardia e della Campania a incarichi burocratici del Ministero dell'Interno; quello del Lazio come ispettore di PS; quello della Sicilia alla squadra mobile di Catania

38. Commissione parlamentare d'inchiesta su via Fani, cit., Parlato, seduta antimeridiana del 20/6/80, Vol. III, p. 342



operandi del terrorismo. Rimandando ai prossimi paragrafi l'evoluzione in dettaglio della specializzazione investigativa ed operativa, consideriamo che a quella organizzativa si procede, a parte l'episodio del primo nucleo Dalla Chiesa, a quasi dieci anni dall'avvio degli anni di piombo. Una carenza di cui risente soprattutto la struttura del Ministero dell'Interno e il funzionamento dell'SDS.

### 5.2.3. Le cause delle disfunzioni

All'origine di tali disfunzioni organizzative si pongono, in misura autonoma e fra di loro combinate, variabili politiche e variabili burocratico e militari.

#### 5.2.3.1. Le variabili politiche

Rispetto alle variabili politiche una prima indicazione ci viene dal capitolo precedente nella sottovalutazione del - - terrorismo che ha coinvolto l'intero sistema politico italiano fino al 1978, come dimostrato dall'andamento della legislazione penale. A questo proposito mi sembrano importanti due osservazioni: innanzitutto la carenza di specializzazione, come indice della consapevolezza della peculiarità del terrorismo, coinvolge soprattutto l'apparato di polizia più vicino al governo e quindi alle sfere politiche. E secondariamente va sottolineata la contemporaneità della reazione amministrativa con quella legislativa, sui piani cioè dell'organizzazione e della legge, nel 1978, l'anno del rapimento Moro su logiche parallele improntate alla proliferazione dei poteri speciali.

Un ulteriore aspetto discusso nel capitolo precedente attiene all'andamento del conflitto politico in merito alla lotta al terrorismo. Significativamente quegli effetti dell'andamento del conflitto in relazione al progredire della percezione della pericolosità del terrorismo analizzati sulla statuizione penale, possono essere applicati anche agli atteggiamenti e decisioni sull'organizzazione della sicurezza. Se inizialmente il conflitto e la polemica politica, oltre a incidere sulla genericità della legislazione, tendono a ostacolare l'efficienza operativa, la seguente omogeneità politica, oltre a produrre una legislazione più mirata, sblocca molte pregiudiziali sugli interventi preventivi e repressivi. Il clima di polemica politica sull'affidabilità democratica di alcuni apparati si pone come freno ad istanze di specializzazione avanzate dalla stessa polizia, come evidenziato dalla vicenda della scuola di Abbasanta della PS i cui primi corsi in funzione antiterroristica furono affossati alla metà degli anni settanta per le polemiche sollevate in Parlamento dai socialisti. Ma soprattutto incide sulla funzionalità dei servizi di sicurezza. A prescindere dalla fondatezza molte di tali polemiche, su cui ci soffermeremo nel prossimo capitolo, va rilevata una notevole "miopia" politica nel pretendere, nonostante l'avviso degli esperti circa tempi di funzionalità minima di due anni, una riorganizzazione di sei mesi<sup>39</sup>. E' poi interessante sottolineare qui il passaggio seguente ad una ben maggior tolleranza dell'intero mondo politico, salvo poche eccezioni, verso interventi di polizia incisivi ed anche poco ortodossi e scarsamente trasparenti, testimoniato soprattutto

---

39. la legge di riforma stabiliva il varo dei nuovi servizi al 22 maggio 1978, previo funzionamento dei vecchi sciolti però con decreto il 30 gennaio 1978: in conclusione, almeno sulla carta, in questo lasso di tempo non esisteva alcun servizio di sicurezza in Italia

dal consenso politico attorno al secondo nucleo Dalla Chiesa. Una struttura che nella misura in cui vi si combinano l'elevata pubblicizzazione della sua istituzione con la segretezza della composizione, modus operandi ed operazioni, la centralizzazione della direzione politica con l'ampiezza della discrezionalità operativa lasciata al generale, testimonia con evidenza le preoccupazioni e gli scopi dell'apparato politico: assicurare l'opinione pubblica sull'impegno dello stato, controllare l'indirizzo delle operazioni scavalcando l'intermediazione dei vertici burocratici e militari, disporre di un organismo agile e finalmente capace di adattarsi al modus operandi dei terroristi.

Una risposta che risente delle stesse limitazioni di quella legislativa, nel clima di ritardo con cui il sistema politico reagisce al terrorismo. Così come la legislazione viene ad assumere caratteristiche prevalentemente indotte, a rispondere ai problemi più immediati e a rivestire una funzione eminentemente difensiva nell'assenza di un disegno consapevolmente concordato e programmato, l'assenso politico che va a stabilirsi su una struttura che di fatto contrasta con tutti i principi emergenti sul ruolo e funzionamento degli apparati di sicurezza, responsabilità ai corpi elettivi, trasparenza, democratizzazione, collegamento stabile con la società, è frutto di una risposta d'emergenza contingente. I limiti stanno nella parzialità che tende inizialmente persino ad influire negativamente sull'accesso a soluzioni complessive della lotta al terrorismo, quali il coordinamento, la responsabilizzazione e l'adeguamento di tutti gli apparati.

---

Nell'assenza di una politica programmata di riorganizzazione degli apparati, che richiede ovviamente tempi lunghi, la risposta contingente viene trovata, osserva Rodotà, nella proliferazione della logica delle gestioni fuori dagli schemi legislativi: i

superprefetti di Genova e Torino oltre al nucleo speciale<sup>40</sup>. Lo stesso autore sottolinea che di conseguenza la successiva efficienza acquisita dai corpi territoriali è frutto di un naturale adattamento al mutamento dell'ambiente piuttosto che frutto di strategie deliberate. Un'osservazione in sé corretta ma in cui viene però sottovalutato il ruolo, difficile dire quanto deliberato ma certamente influente, della risposta ordinamentale di orientamento prevalentemente repressivo, simbolico se non sempre tecnico, e della risposta amministrativa sui poteri speciali che a seguito delle iniziali frizioni fornisce, quantomeno in termini di risultati, la base della ripresa collettiva. Una risposta tutto sommato surrogata, inerente ad una situazione di grande emergenza affrontata con un ritardo altrettanto elevato, i cui effetti si fanno sentire, l'abbiamo sottolineato, su un nodo particolarmente importante quale la riforma della polizia.

Un ultimo aspetto che sottolinea la rilevanza delle variabili politiche sull'efficienza repressiva attiene a quegli attentati terroristici nei cui tempi lunghi l'interazione della gestione politica con le operazioni di polizia è particolarmente stretta, quali i sequestri. I risultati delle indagini appaiono decisamente favoriti dall'incontro di una elevata professionalità operativa delle forze di polizia con atteggiamenti e comportamenti politici chiari ed inequivocabili, professionalità che viene invece frenata dalla gestione contemporanea e contraddittoria di soggetti diversi.

---

40. vedi S. Rodotà, "La risposta dello stato al terrorismo: gli apparati" in G. Pasquino (ed) La prova delle armi, Bologna, il Mulino, 1984, pp. 87/88

### 5.2.3.2. Le variabili burocratico-militari

Un' ulteriore e decisiva variabile che tende ad avere influenza negativa sulla funzionalità dell'organizzazione della sicurezza è l'interazione che si sviluppa sulle iniziative politiche tra apparati militari e burocratici dell'amministrazione dello stato, uno scontro di interessi corporativi che coinvolge, fino a travalicarlo, il rapporto tra Arma dei Carabinieri e PS. Il risultato è la costrizione dell'esecutivo politico in ruoli di mediazione complessi e persino nell'immobilismo.

Una prima conseguenza negativa si ha sui tentativi dell'esecutivo di procedere a ristrutturazioni complessive dell'assetto della sicurezza aventi finalità razionalizzanti soprattutto in tema di controllo e coordinamento. Due gli episodi illuminanti: la proposta di Cossiga nel 1976 verso l'unificazione di tutti i corpi di polizia e dei servizi segreti sotto l'immediato controllo del Ministero dell'Interno che trovò il rifiuto dei CC e la seguente minaccia di scatenare una crisi di governo. Del secondo episodio protagonista Andreotti nel maggio 1978 con un progetto di creazione di un organismo interforze di circa 10.000 uomini mirato sulla criminalità organizzata sotto una direzione dei Carabinieri bloccato, stavolta, dalla resistenza della PS.

---

La seconda conseguenza si ha sulla funzionalità del settore informativo nella fase di attuazione della legge di riforma che si svolge tra tentativi alternativi di conquista e svuotamento dei nuovi organismi. Tentativi che fanno perno, oltre che sui passaggi strutturali, sulle nomine dei comandi in un clima in cui agli assalti verso le posizioni di potere, si sovrappongono rifiuti di

ruoli che la polemica politica e le inevitabili difficoltà organizzative inerenti al rinnovamento e all'imposizione di vincoli del tutto nuovi, rendono non sempre appetibili<sup>41</sup>. Il nodo centrale della questione fu il SISDE, un servizio per la prima volta autonomo e sganciato dagli stati maggiori dell'esercito e della Nato, affidato dalla legge alla responsabilità del Ministro dell'Interno e dai progetti manifestatisi in sede politica nel corso dell'elaborazione della riforma, a una direzione operativa civile e non militare. La lotta tra la conquista dell'amministrazione civile e il mantenimento delle prerogative militari si concluse con una lunga mediazione dell'esecutivo che portò da una parte alla guida del SISDE un militare, il Generale dei CC Grassini, e dall'altra alla guida del CESIS, l'organo di coordinamento della politica informativa, un Prefetto, Napoletano. Una mediazione che pur partendo dal tentativo di evitare il perpetuarsi di posizioni impermeabili, ha effetti negativi: al SISDE il combinarsi della dipendenza organica dal Ministero dell'Interno con quella operativa di un militare determina resistenze incrociate dei comandi di corpo al trasferimento di personale<sup>42</sup>, mentre il CESIS affonda proprio nel periodo più critico, il rapimento Moro, per lo scontro personale tra la mentalità burocratica e quella militare<sup>43</sup>. Una serie di ostacoli che si sommano alle inevitabili difficoltà di rifondazione di un settore della sicurezza che richiede tempi di funzionalità particolarmente lunghi.

---

41. In particolare sia Santillo che D'Amato rifiutarono la guida del SISDE

42. come sottolineato ancora il 25 gennaio 1979 da una relazione del Comitato Parlamentare di controllo sull'attività dei servizi di sicurezza

43. una cronaca dei tentativi di Napoletano di dare direttive a SISMI e SISDE e delle seguenti reazioni negative di Grassini e Santovito si trova in Panorama, 9/5/78

Le interazioni dei corpi di polizia con altri soggetti esterni, quali apparato giudiziario, opinione pubblica e stampa, appaiono piuttosto influenzanti la performance operativa contro il terrorismo e vi ci soffermeremo quindi via via nella ricostruzione puntuale delle fasi della lotta.

## Cap.6. La lotta al terrorismo: una ricostruzione degli eventi

Data la lunga durata e differenziazione in fasi distinte del terrorismo italiano la ricostruzione dell'anti e controterrorismo è necessariamente sottoposta a criteri cronologici che misurano in relazione all'andamento della lotta armata la reazione delle forze di sicurezza nel condizionamento delle relazioni esterne. Una ricostruzione che proponiamo suddivisa secondo i criteri di analisi illustrati nel primo paragrafo del capitolo precedente, nella distinzione tra prevenzione e repressione diretta a cogliere gli aspetti metodologici, strumentali e organizzativi.

Un'avvertenza importante attiene all'assenza in questo capitolo della considerazione di un fattore frenante l'efficienza repressiva relativo ai processi manipolativi del terrorismo particolarmente influenti sui risultati inerenti all'eversione nera. Tale ricostruzione, richiedendo un'indagine approfondita di peculiari rapporti tra parti dell'apparato politico e parti dell'apparato burocratico-militare che esulano dal controllo istituzionale, viene rimandata ad un apposito capitolo, il prossimo.

### 6.1. La prevenzione

Tenendo presente la storia del terrorismo italiano svolta nel secondo capitolo, consideriamo che la prevenzione del terrorismo come sbarramento all'insorgenza dei gruppi della lotta armata ha in realtà due momenti distinti. Momenti che precedono fasi in cui le caratteristiche del terrorismo differiscono non solo in relazione al modus operandi ma anche rispetto ai protagonisti: un ricambio che possiamo quasi definire



generazionale, di cui risentono profondamente anche le BR ovvero l'elemento di maggior continuità, e che, nella misura in cui comporta la differenziazione delle estrazioni politiche, tende a diversificare anche i punti di riferimento della prevenzione.

La sorpresa che ha colpito alla fine degli anni sessanta molti paesi industrializzati di fronte all'insorgenza di una violenza politica peculiare quale il terrorismo è ben visibile anche in Italia, in un paese cioè ove una lunga tradizione di stretto controllo dell'ordine pubblico aveva determinato una costante attenzione delle forze di sicurezza verso i movimenti politici estremisti. All'inaspettata diffusione della violenza nel mondo giovanile studentesco nel 1968/69 le forze di polizia, che inizialmente reagiscono secondo i canoni tradizionali del controllo della piazza, in seguito riescono a infiltrare e quindi a conoscere dal di dentro le nuove formazioni dell'estremismo. Ma nel contesto di tale controllo, la consapevolezza dell'evoluzione di strategie d'attacco terroriste si sviluppa molto lentamente. La prima variabile influente è proprio il terrorismo: in questo contesto va rilevata la novità del fenomeno e quindi uno sfasamento che possiamo considerare naturale tra la maturazione progressiva di percorsi interni verso strategie d'attacco originali, il loro manifestarsi all'esterno ed infine l'elaborazione di categorie d'analisi appropriate. Momento che, nel caso della polizia italiana, è condizionato dalla tradizionale propensione ad affrontare i fenomeni violenti a coscienza politica negli schemi propri dell'ordine pubblico cioè su tattiche e strategie essenzialmente aperte. Significativamente, ancora alla fine del 1970 il rapporto del Prefetto di Milano Mazza individua come protagonisti della violenza cittadina organizzazioni paramilitari nell'equipaggiamento su modalità di azioni che fanno esclusivo riferimento a guerriglia, teppismo e fanatismo

psicologico. Da ricordare che almeno a destra si erano già palesate strategie d'attacco affatto diverse.

L'influenza dell'interazione con il clima di sottovalutazione politica e culturale del terrorismo si fa poi evidente quando l'individuazione di organizzazioni e strategie d'attacco peculiari che comincia a farsi strada nelle forze di polizia in seguito all'intensificarsi di controlli e infiltrazioni testimoniata ad esempio dal rapporto del questore di Milano Bonanno nel 1972<sup>1</sup>, tende a scontrarsi con risposte negative della magistratura proprio in merito a quelle organizzazioni della sinistra extraparlamentare ove più avanzata è l'elaborazione teorica e la programmazione strategica. Vicenda significativa è l'archiviazione delle denunce della questura di Roma in relazione ai programmi eversivi di Potere Operaio del settembre 1971, conosciuti attraverso le infiltrazioni<sup>2</sup>. Un'influenza che si fa sentire soprattutto nella mancata prevenzione della seconda fase del terrorismo, collaterale all'evoluzione violenta dell'autonomia operaia nata dallo scioglimento di Potere Operaio verso cui l'attenzione della polizia, nel contesto di un generale incremento delle difficoltà di controllo a seguito dello sfaldamento delle organizzazioni extraparlamentari, fu frenata, secondo testimonianze a questa interna, da un "condizionamento intellettuale, dovuto a un generale rispetto verso il dissenso che ha anche paralizzato le unità operative...a un condizionamento della magistratura almeno fino a Calogero<sup>3</sup>".

---

1. ove vengono individuati, seppur ancora genericamente, il carattere militare, clandestino e i metodi terroristici delle BR (rapporto presentato al Ministero dell'Interno il 15/7/72)

2. Cronaca dell'episodio di trova in Paloscia, op.cit., pp. 226/230

3. Capuzzo, Commissione parlamentare su via Fani, cit., 11/7/80, vol. IV, p. 436

In definitiva, ciò che traspare è che, a parte l'iniziale e naturale sorpresa, le forze di polizia sono state le più consapevoli della presenza della lotta armata, nel contesto della secondarietà assunta invece a lungo nel sistema politico. Una consapevolezza però limitata, sufficiente a frenare, se non a prevenire, la prima ondata di terrorismo, ma decisamente spiazzata rispetto alla seconda come dimostrato dall'andamento della repressione.

## 6.2. La repressione

Le tabelle inserite alla fine di questo capitolo sono relative alle denunce delle forze di polizia, PS e CC, su reati connessi alla violenza politica e al terrorismo. Purtroppo la suddivisione in fasi fornita dal Centro Elaborazione Dati del Ministero dell'interno non è completamente sovrapponibile a quella che adottiamo in questa ricerca. Ciononostante le tabelle mettono in luce tendenze significative della repressione cui faremo via via riferimento.

### 6.2.1. Dalla strage di Piazza Fontana agli arresti del 1974/75

La prima delle fasi da noi individuata, dalla strage di piazza Fontana alla conclusione della prima ondata di arresti del 1975, coincide quasi completamente con le prime due fasi proposte dal CED (1969/1972 e 1973/76). Scorrendo le tabelle in questo periodo si nota il prevalere molto netto, seppur già in declino nei due tempi, della classificazione degli episodi su definizioni tradizionali riferenti ai reati contro l'ordine

pubblico (l'80 e poi il 71% nella tab.1) che trova spiegazione nella preponderanza della violenza diffusa su quella organizzata di questo periodo. Il dato più interessante concerne i reati con chiara progettualità politica (tab.2) di cui la grande maggioranza viene definita genericamente come reati contro lo stato (82 e poi 70%) nel contesto di una definizione poco differenziata dei reati propriamente definiti terroristici, prevalentemente ricondotti ad atti dinamitardi ed in misura minore alle stragi (vedi tab. 3). Ma soprattutto è da considerare la quasi irrilevante individuazione dei reati associativi (ancora tab.2, dall'1.8 al 2.4%). Ne risulta, anche a conferma di quanto detto in precedenza a proposito della prevenzione, una percezione ancora molto limitata delle peculiarità del terrorismo, sia nell'azione che nella forma organizzativa, pur nel contesto di una repressione notevolmente in crescita nei valori assoluti.

I successi del 1974/75 particolarmente significativi sul terrorismo rosso, sono innanzitutto imputabili alle caratteristiche dei primi gruppi della lotta armata: il relativo isolamento dei GAP coagulati sulla figura di Feltrinelli, l'apertura dei NAP soprattutto ai delinquenti comuni in relazione al loro programma politico, la strutturazione relativamente embrionale, rispetto al seguito, delle BR e quindi a una generale scarsa affinazione delle tecniche della clandestinità e compartimentazione. A ciò si deve aggiungere la limitatezza, ancora relativa, della diffusione del fenomeno in termini quantitativi e qualitativi. Sui risultati sul terrorismo nero, notevoli in termini assoluti ma esigui rispetto alle dimensioni dell'eversione, incidono invece una serie di fattori che tratteremo da vicino nel prossimo capitolo.

Sul versante delle forze dell'ordine si assiste in questa fase ad un affinamento delle metodologie operative rispetto ad una

concezione del terrorismo come somma di episodi sporadici, per lo più isolati dal contesto politico culturale, che funziona nella misura in cui consente di procedere all'arresto dei principali protagonisti e allo smantellamento definitivo delle formazioni più deboli, ma che fallisce nello sradicamento alle basi delle aree di possibile recoagulazione. Un fallimento che ha radici oltre che operative nell'obiettivo politico di concludere frettolosamente e platealmente un'esperienza scarsamente e superficialmente riflettuta.

Tale approccio al terrorismo è in primo luogo deducibile dall'organizzazione che va ad assumere la sicurezza: all'ufficialità e non specializzazione dell'SdS ovvia il primo nucleo Dalla Chiesa in misura limitata dalla concentrazione su un caso specifico di terrorismo, un episodio e una formazione particolare. Si hanno quindi due strutture diverse che significativamente raggiungono risultati differenti: mentre il nucleo Dalla Chiesa riesce, grazie alla concentrazione, a colpire la punta di diamante della formazione più complessa, le BR, l'SdS raggiunge grazie alla dimensione territoriale più vasta risultati maggiormente differenziati ma, in un certo senso, meno approfonditi sui più deboli NAP, su frange non regolari delle BR e su settori importanti ma parziali del terrorismo nero.

L'investigazione sviluppa un approccio che coglie gli aspetti organizzativi piuttosto che politico-culturale del fenomeno: l'attività d'analisi svolta da una delle cinque divisioni centrali dell'SdS su riviste, giornali (circa 20), libri prodotti dalle aree extraparlamentari era diretta a funzioni immediatamente operative, per valutare, ad es., contatti personali

e strutturali<sup>4</sup>. I moduli investigativi introdotti comportano comunque novità notevoli rispetto alle normali operazioni di polizia giudiziaria nei primi tentativi di sistematizzazione delle informazioni con tecniche di schedatura dettagliate dei sospettati<sup>5</sup>: un lavoro che parte da alcuni elementi per arrivare all'individuazione delle strutture. Significativamente è soprattutto nel nucleo Dalla Chiesa che si sviluppano metodologie operative improntate alla riservatezza tali da consentire, nel contesto di formazioni terroriste ancora relativamente ingenuie, infiltrazioni quale quella di Giroto nelle BR il cui successo, seppur notevolissimo, non consentì lo smantellamento totale dell'organizzazione per la volontà del Ministero dell'Interno di propagandare l'immediato successo dell'operazione<sup>6</sup>.

Comunque alla fine del 1975 la struttura delle BR è ormai quasi completamente conosciuta, ed è di quest'anno un rapporto del SID molto dettagliato su organici, usi, costumi, programmi e addestramento dell'organizzazione. Alla cattura sfuggono alcuni elementi conosciuti, ma non valutati appieno nel peso politico militare, su cui si innesta la riorganizzazione che sfugge e

---

4. Santillo segnala che dal confronto tra la produzione ideologica tedesca ed italiana furono ad es. tratti molti elementi di valutazione del contatto tra la RAF e le BR (Ibidem, 18/7/80, vol. IV, p. 48)

5. il lavoro di schedatura svolto dal nucleo Dalla Chiesa partì dall'individuazione di 20 latitanti delle BR, mentre l'opera dell'SdS fu molto più vasta: sulle informazioni acquisite dai reparti territoriali e dagli uffici politici delle questure furono preparate e poi ridistribuite schede inserite nello schedario elettronico contenenti dati sul quadro di famiglia, abitudini di vita, amicizie e beni. Alla fine del 1977 l'SdS disponeva di 200 schede su estremisti di sinistra e 1800 su estremisti di destra.

6. come affermato polemicamente dal Gen. Dalla Chiesa stesso: Commissione parlamentare su Via Fani, cit., Vol. IV, p. 302

quindi coglie di sorpresa le forze dell'ordine al punto che le informazioni disponibili nel 1978 risaliranno ancora al 1975.

#### 6.2.2. Fino al rapimento Moro

Le carenze della sicurezza fino al rapimento Moro vanno inquadrare, oltre che nell'enorme proliferazione di gruppi e attentati, nel salto di qualità dell'organizzazione delle formazioni maggiori in termini di clandestinità e compartimentazione: una chiusura "con autonomia anche sessuale, il che evita la dispersione di notizie"<sup>7</sup> e un'affinamento della difesa contro le infiltrazioni attraverso il coinvolgimento in reati gravi<sup>8</sup>. A questi si devono aggiungere come fattori potenzianti il terrorismo un retroterra sociale di copertura non indifferente che trova secondo la polizia stessa spiegazione oltre che in affinità politiche in un certo alone di simpatia grazie a scandali e malcostume del governo<sup>9</sup>, nel contesto generale di "una scarsa collaborazione dell'opinione pubblica italiana, per paura e anche per disprezzo verso gli organismi statali di cui non ha sufficientemente stima"<sup>10</sup>. L'assenza di metodologie conoscitive rende impotenti nella prevenzione di attentati il cui salto qualitativo è impressionante e, nell'impedire una appropriata differenziazione dei vari segmenti, concorre, con l'insufficienza delle metodologie, strumenti e tecniche investigative di fronte

---

7. Corsini, Ibidem. 20/6/80, vol. III, p. 398

8. una difficoltà che Santillo riconduce al fatto che a seguito del coinvolgimento nei reati intervengono sempre condanne della magistratura (vedi intervista rilasciata a Panorama, 18/4/78)

9. come sottolineato dal Gen. Corsini, Commissione parlamentare su via Fani, cit., 20/6/80, vol. III, p. 398

10. Ibidem

alle nuove dimensioni quantitative del fenomeno, a frenare la repressione.

Nel corso delle indagini sul rapimento Moro, non previsto nonostante il dichiarato attacco alla DC contenuto nella risoluzione strategica delle BR del 1977, emerge una vasta conoscenza dell'area autonoma ritenuta dalla questura di Roma, che farà poi da sponda al teorema Calogero sui collegamenti con le BR, già prima del sequestro l'area più pericolosa della capitale<sup>11</sup>. Un approccio da cui conseguono pressioni sulla magistratura incalzanti allo sviluppo delle indagini in tale direzione<sup>12</sup>. Ma appare una conoscenza ancora indifferenziata nei rapporti con e tra le diverse formazioni del terrorismo. Ne consegue un'opera di selezione estremamente impegnativa, non affrancata dal controllo dei sospetti, molti dei quali già denunciati dalla polizia e rimessi in libertà dai magistrati, tale da richiedere operazioni di massa negli ambienti estremisti confidanti sul caso e sulle pressioni per ottenere informazioni, cui si sommano quelle spiegate sul territorio con l'ausilio dell'esercito (15 milioni gli italiani fermati nel corso del rapimento) essenzialmente di parata per impressionare e tranquillizzare l'opinione pubblica.

Le carenze investigative, cui concorre, lo ricordiamo, la vacanza dei servizi di sicurezza, vengono in luce nel corso di un episodio di una rilevanza politica particolarmente drammatica che

---

11. il primo rapporto all'autorità giudiziaria è del novembre 1977

12. come testimoniato dall'allora questore di Roma De Francesco, Commissione Parlamentare su via Fani, cit., 7/11/80, vol. IV, p.16



impedisce l'accesso ad una serena valutazione del fenomeno<sup>13</sup> ed anche l'applicabilità e il conseguente impatto delle misure di riorganizzazione concepite a caldo. Prevalgono le questioni più contingenti su criteri organizzativi e operativi improntati alla razionalità, più enunciati che messi in pratica.

Per gli aspetti organizzativi significativo è il procedere del comitato tecnico stabilito immediatamente a seguito del rapimento<sup>14</sup> su criteri di coordinamento generale sotto responsabilità politica, sull'esempio estero del modello di "Gestione della crisi", le cui riunioni vanno progressivamente calando fino a scomparire del tutto a 20 giorni dall'attentato. Un Comitato definito inutile dalla Commissione Parlamentare d'inchiesta che esplicitamente conclude in proposito: "la lezione che si può rilevare da come ha lavorato il Comitato è che così non si può e non si deve fare il coordinamento dell'attività delle forze di polizia: in effetti il Comitato non ha coordinato niente e si è piuttosto rivelato come la sede nella quale si riversarono le frustrazioni derivanti dagli insuccessi<sup>15</sup>".

Per la ristrutturazione dell'attività investigativa significative sono le difficoltà segnalate da Cossiga, per l'estraneità alla tradizione italiana, nell'introduzione

---

13. Come rileva Dalla Chiesa a proposito delle discussioni nel Comitato tecnico stabilito a seguito del rapimento: "la fantasia andava galoppando e si chiamavano in causa chissà quali argomentazioni" (Ibidem, 8/7/80, vol. IV, p. 244

14. presieduto dal Ministro dell'Interno e composto dal Capo della Polizia, il Comandante Generale dell'Arma dei CC, il Comandante Generale della GdF, i responsabili dei servizi di informazione e sicurezza SISMI e SISDE, il Questore di Roma ed altre autorità di PS

15. Relazione di maggioranza della Commissione Parlamentare d'inchiesta sulla strage di via Fani, cit. (vol. I, p. 43)

repentina di criteri di indagine innovativi che prevedono "nell'elaborazione di tecniche e strategie uno spazio sempre più ampio all'apporto di psichiatri, psicologi, analisti del linguaggio e politologi che considerano anche la tecnica della simulazione, pianificazione con scenari precostituiti di misure e risposte"<sup>16</sup>. Infine, la particolarità dell'evento tende a condizionare la macchina operativa nella priorità data alla salvezza dell'ostaggio rispetto all'efficiacia della repressione<sup>17</sup>.

Le indagini nel corso del rapimento Moro, conclusesi con una serie di mandati di arresto emessi sulla base del sospetto di appartenenza alle BR e senza prove di coinvolgimento nell'attentato, furono costellate da una serie di episodi testimonianti carenze ed inefficienze tali da giustificare poi l'istituzione di una apposita commissione parlamentare d'inchiesta ai cui risultati rimandiamo per la ricostruzione in dettaglio degli eventi. Da sottolineare qui che questo episodio rappresenta la presa di coscienza dell'inadeguatezza della penetrazione conoscitiva del terrorismo e della conseguente impreparazione operativa della sicurezza cui si reagisce gradualmente e a seguito dell'epilogo dell'attentato. A quello che Rognoni ha definito come ristabilimento dell'equilibrio tra offesa e reazione dello stato, collocato alla fine del 1978, contribuiscono ancora una volta l'interazione di variabili interne al partito armato con variabili

---

16. Ibidem, 23/5/80, vol. III, p. 193

17. gli ordini di cattura emessi dalla Procura di Roma furono infatti bloccati dal Procuratore Generale nel timore di un contraccolpo finchè Moro era ancora vivo. Vedi la dichiarazione del Sostituto procuratore della Repubblica Infelisi, Ibidem, 27/1/81, vol. VII, p. 155

riferibili a situazioni interne ed esterne all'apparato della sicurezza.

### 6.2.3. La riorganizzazione dopo il rapimento Moro

L'ultima fase del terrorismo è caratterizzata da un attivismo e una ferocia particolare in cui vengono progressivamente in luce i segni di una crisi politica che, ad una lettura a posteriori, appare già inerente nell'origine dal riflusso del movimento del '77. Soprattutto a partire dal 1979 è evidente l'instaurazione di un ciclo che lega l'isolamento politico con quello militare: il deflusso dei movimenti di massa mette in crisi la valenza degli obiettivi propagandistici e nel determinare defezioni, ripensamenti e frazionamenti, facilita l'attività di repressione che a sua volta costringe a intensificare barriere protettive che allargano ulteriormente il solco con l'esterno<sup>18</sup>. Un processo che colpisce in misura differenziata a seconda del livello di strutturazione interna, come capacità di resistenza militare, ma in cui entrano in gioco pure i progetti e le strategie politiche nel rapporto di dipendenza/autonomia rispetto ai percorsi di movimento. Differenziazioni che abbiamo analizzato nel secondo capitolo e che spiegano l'andamento della repressione in relazione ai diversi gruppi. La sconfitta militare del terrorismo è determinata da due variabili che si influenzano ma che hanno origini autonome: crisi politica della lotta armata e riorganizzazione delle forze di sicurezza. Entrambi i processi sono a monte influenzati dalla presa di coscienza della pericolosità del terrorismo e dalla

---

18. Un'analisi che troviamo ben sviluppata in D. della Porta, M. Rossi, op.cit.

relativa reazione in sede politica, giudiziaria e quindi sociale. In questa sede ci interessa soprattutto indagare sui nessi che queste vanno a stabilire con la riorganizzazione degli apparati preventivi e repressivi.

#### 6.2.3.1. Le variabili influenti: il ruolo dell'apparato politico

Prima di accedere alle singole voci della ristrutturazione è necessario considerare la disponibilità finanziaria che la rende accessibile. I bilanci di previsione della PS e dei CC nel corso degli anni settanta sono pressochè stazionari in termini assoluti, e registrano anzi una flessione a partire dal 1973 fino al 1981<sup>19</sup>, rispetto agli anni precedenti e seguenti, nel contesto di una notevole riduzione percentuale nell'ambito del complessivo bilancio dello stato<sup>20</sup>. Una disponibilità finanziaria particolarmente ridotta nelle fasi di incubazione dell'ondata più ampia e feroce del terrorismo, cui il potere politico reagisce a partire dall'estate del 1977, ma con effetti che iniziano nell'anno seguente, con una serie di misure straordinarie per il "potenziamento e l'ammodernamento tecnologico dei servizi per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica" che conducono

---

19. indicizzando la somma dei bilanci dei due corpi sul costo della vita del 1984 fornito dall'ISTAT (ISTAT, Annuario statistico italiano, 1985, p. 545) risulta un passaggio dai 4.164 miliardi del 1971, ai 3063 del 1975, fino a un risollevarmento a 5.685 nel 1984

20. la somma dei due bilanci di previsione in percentuale va dal 4.0% del 1972 in discesa progressiva fino all'1.4% del 1980 e registra una leggerissima risalita verso l'1.5% dell'84.

all'elargizione di complessivi 775 miliardi fino al 1984<sup>21</sup>. Interventi che fanno riferimento a tre distinte leggi<sup>22</sup> varate nell'intento di dotare le forze di polizia degli strumenti tecnici più moderni al passo dei progressi nello stesso campo avanzati dai terroristi<sup>23</sup>, sotto voci varie<sup>24</sup>, con un particolare riguardo al coordinamento e alla distribuzione degli interventi, introdotto dal 1979, sotto il peso delle denunce delle difficoltà provenienti dai corpi stessi: significativo il richiamo in aula parlamentare della rampogna del Gen. Corsini dei CC. della fine del 1979, richiamante le forze politiche ad un impegno più responsabile verso il terrorismo<sup>25</sup>.

Un ulteriore e importante momento dell'impulso politico è rappresentato dalle leggi in materia di poteri d'indagine. I provvedimenti introdotti nella fase 1978/82 non hanno avuto efficacia e applicazione omogenea per motivi che, oltre che attinenti all'idoneità tecnica, risalgono a remore derivanti dal timore di conseguenze indesiderate nei rapporti degli apparati di sicurezza con soggetti esterni. Significativo l'uso estremamente

---

21. di cui 110 per il 1978, 85 per il 1979, 140 per il 1980, 150 per il 1982, e 145 rispettivamente per il 1983 e 1984

22. Legge 22/7/77/ n. 413; legge 24/12/79 n. 651; legge 18/3/82 n. 90

23. questo in sostanza il contenuto della presentazione di Cossiga del disegno di legge relativo alla l. 22/7/77 n. 413, Atti del Senato, VII legislatura n. 821

24. così elencate nella presentazione di Rognoni del disegno di legge relativo alla l. 24/12/79 n. 651: "potenziamento e ammodernamento dei settori di vestiario, equipaggiamento, armamento e casermaggio, della motorizzazione, degli impianti tecnici, telecomunicazioni e informatica, delle infrastrutture, degli apparati scientifici, dei beni immobili e dei mezzi aerei e nautici e di ogni altro materiale necessario" (Atti della Camera, VIII leg., n. 726)

25. vedi nel corso del dibattito parlamentare della l. 24/12/79 l'intervento del liberale Biondi, Camera, plenaria, 4/12/79

limitato della norma che consente al Ministro dell'Interno la richiesta di informazioni istruttorie alla Magistratura, applicata da Rognoni solo tre volte<sup>26</sup>. Ed ancor più significativo il destino di quella norma da alcuni ritenuta come panacea, il fermo di sicurezza, applicato con cautela notevole dalle forze di polizia perchè "l'istituto presuppone uno stato di soggezione permanente da parte di chi lo deve usare, perchè ritiene sempre di abusare, e quindi ha sempre il terrore di potere attingere ad una misura che è vista male...ci sono stati esempi in cui il magistrato non ha convalidato e anche questa è una mortificazione<sup>27</sup>". Un'applicazione invece estensiva, con un'utilità conseguente insperata rispetto agli intenti sotto cui fu varata, attiene alla norma sulle indagini catastali, rivelatasi molto efficace per la scoperta di covi terroristici e per il blocco del reperimento di nuovi, tale quindi da determinare notevoli difficoltà logistiche. Infine decisivo secondo la polizia stessa è stato il contributo della legislazione premiale nell'incontro con la crisi politica della lotta armata, esplicitamente sottolineato dal Gen. Ferrara<sup>28</sup>.

Nel contesto di valutazioni dei legislatori non sempre pregnanti sui rapporti tra organi dello stato ed anche sul modus operandi dei terroristi, la normativa penale che segue il rapimento Moro ha comunque un valore di testimonianza simbolica di consapevolezza, fermezza e di appoggio all'operato delle forze dell'ordine. Rispetto ad un comportamento precedente giudicato

---

26. per avere il memoriale di Moro, gli interrogatori di Peci e di un altro birgatista, questi ultimi due però su iniziativa del giudice Caselli

27. Gen. Dalla Chiesa, Commissione parlamentare su Via Fani, cit., seduta dell'8/7/80, vol. IV, p. 327

28. Ibidem, 13/11/80, vol. VI, p. 149

lassista e conseguentemente molto dannoso<sup>29</sup>, con i nuovi provvedimenti "si è trattato innanzitutto di un pò di ossigeno per gli uomini che hanno trovato chi ha riconosciuto la necessità di certe garanzie date loro...cioè se c'è una specie di fiducia nel carabiniere, nel poliziotto che le applica e lui si sente coperto, è sufficiente quello che è stato fatto. La cosa grave è che, come avveniva un pò in passato, vi era sempre la tendenza a dire che questi aveva esagerato, prevaricato, era andato oltre i limiti che gli erano consentiti e allora questi si sentiva un pò frustrato<sup>30</sup>". Una svolta politica la cui efficacia viene inoltre rintracciata sul piano della direzione dell'ordine pubblico, nel divieto delle manifestazioni di massa promosse da organizzazioni fiancheggiatrici, considerate dalla polizia stessa come un grosso colpo al terrorismo<sup>31</sup>. Da ricordare infine che una prova decisiva del sostegno politico alle forze dell'ordine era inerente alla scelta della non trattativa nel corso del rapimento Moro che, sottolinea Cossiga, "fu decisa anche per il timore dell'atteggiamento delle forze di polizia: conoscevo il loro stato d'animo e avrebbero detto che la classe politica risolveva le sue

---

29. e riportiamo l'intervento polemico del capo della polizia Coronas sui provvedimenti sontestuali all'insorgenza terroristica: "l'insorgere di una così straordinaria congiuntura non portò sul piano legislativo all'adozione di misure straordinarie per ripristinare l'ordine turbato; al contrario, si sono avuti provvedimenti che, seppur ispirati a nobili finalità e intesi a risolvere annosi e gravi problemi sociali, ridussero proprio a quell'epoca la capacità operativa delle forze di polizia" (Coronas, Ibidem, seduta del 27/6/80, Vol. IV., p. 58)

30. Corsini, Ibidem, seduta del 20/6/80, vol. III, p. 434

31. come sottolinea Coronas (Ibidem, p.100) che ricorda che "dopo il 7 aprile 79 furono vietati i Cortei autonomi a Padova, Bologna, Genova, Pisa e a Torino su iniziativa del sindaco Novelli. Misure più difficili da applicare a Roma per la disponibilità dell'università a cedere aule per le manifestazioni"

questioni a favore di altri appartenenti alla stessa classe non tenendo conto dell'amministrazione dello stato<sup>32</sup>" e di fronte a una esplicita richiesta dei vertici degli apparati di sicurezza, avanzata ad es. dal Gen. Ferrara all'on. Craxi<sup>33</sup>.

#### 6.2.3.2. I rapporti con la magistratura

Nei rapporti con la magistratura permangono invece note polemiche intrecciate, tra accuse di indolenza ai giudici e accuse di inefficienza della polizia nel presentare denunce corredate da prove e nel rintracciare i ricercati, cui ampio spazio viene dato sulla stampa. Una polemica che ha origine dall'acuirsi dei problemi interni dei due apparati in rapporto alle peculiarità del terrorismo. Mentre la polizia in generale sconta le difficoltà di una preparazione ritardata a livello operativo, nella magistratura i problemi organizzativi di sempre, strutturali e del personale, vengono acuiti dai tempi necessariamente lunghi della valutazione di reati complessi quali la cospirazione politica, associazione sovversiva e banda armata. Ed è un tipo di polemica che in parte tende a sfumare al cumularsi di informazioni rese disponibili dall'incremento dell'efficienza operativa delle forze dell'ordine cui è contestuale il colmarsi del ritardo culturale della magistratura di fronte al terrorismo: due variabili in parte autonome come origine ed in parte interagenti nelle due direzioni. Un clima di polemica che ha però un'ondata particolarmente lunga perchè si iscrive nella frizione di rapporti tra potere esecutivo

---

32. Ibidem, 25/5/80, vol. III, p. 213

33. Ibidem, 13/11/80, vol. VI, p. 144



e giudiziario che la lotta al terrorismo non contribuisce a scemare ma anzi incrementa nell'acuire istanze di autonomia parallele ed anche di interferenza reciproca. Mentre la magistratura costantemente avanza l'autonomia di valutazione dei mandati, più volte percepita come minacciata, e la richiesta della disponibilità diretta della polizia giudiziaria, l'esecutivo tende ad avocare rapporti diretti con le forze dell'ordine anche nella fase delle indagini sui reati avvenuti, i punti più evidenti di frizione sono il caso Moro e la direzione del nucleo Dalla Chiesa, e ad avanzare richieste sull'organizzazione interna della magistratura, ad es. in merito alla dislocazione dei giudici. Se le polemiche e i contrasti immediati sfumano quindi nel contesto dei risultati positivi contro la lotta armata, il non risolto problema dei collegamenti tra poteri dello stato tende a risporci dinanzi a manifestazioni di criminalità complessa, quali oggi la mafia e simili.

#### 6.2.3.3. La stampa e l'opinione pubblica

Nel contesto delle relazioni esterne consideriamo infine l'opinione pubblica e la stampa, i cui aspetti appaiono strettamente integrati, nel mutare di alcune condizioni che avevano precedentemente rappresentato un freno all'efficienza operativa. In primo luogo viene segnalato l'incremento della solidarietà dei cittadini su cui influisce, lo si nota bene scorrendo i giornali più diffusi, una sterzata nel rapporto di gran parte della stampa con le forze dell'ordine. Il coverage della stampa di opinione passa da non infrequenti denunce di abusivismo ed aggressività, in merito ad esempio ai morti "permessi" dalla legge Reale, ad una crescente attenzione verso le

carenze e le necessità interne della polizia in relazione alla lotta al terrorismo, spostando il tiro polemico piuttosto sulla classe politica. Si nota un solo momento di significativa messa in discussione dell'operato delle forze dell'ordine in relazione alle denunce di torture di alcuni terroristi nel marzo 1982<sup>34</sup>, con conclusioni che, salvo nei giornali dell'estrema sinistra, tendono comunque a salvare l'integrità complessiva del corpo di PS. Ma soprattutto significativa nel mutare l'atteggiamento dell'opinione pubblica è la mobilitazione promossa dalle forze politiche e sindacali, tale da tradursi anche in vigilanza nelle aree politiche e sociali più vicine ai terroristi. Un successo che raccoglie anche gli effetti degli omicidi di Rossa ed Alessandrini che nel 1979 compromettono parecchio qualsiasi forma di simpatia verso la lotta armata. Un clima da cui nascono dunque anche collaborazioni attive testimoniali<sup>35</sup>, segnalato dalla polizia stessa come una "novità"<sup>36</sup>, cui progressivamente si aggiungono i contributi della delinquenza comune sotto la pressione dell'incremento dei controlli della polizia sul territorio.

---

34. di cui un resoconto completo si trova in: Amnesty International's Current Work and Concerns in the Republic of Italy (AI index: Eur 30/01/83, datato aprile 1983), ove si sottolinea l'incompletezza delle risposte ottenute dall'autorità politica, Ministro dell'Interno e della Giustizia

35. il questionario anonimo distribuito dal PCI nel 1979 a Torino ha fornito, ad es., una trentina di segnalazioni vagliate da polizia e magistratura

36. sottolineata ad esempio da Coronas che rilevando la tradizionale refrattarietà degli italiani a testimoniare, nota una crescente partecipazione della popolazione, citando vari e utili episodi (Commissione parlamentare d'inchiesta su via Fani., cit., seduta del 27/6/80, vol. IV, p.90)

#### 6.2.4. Il recupero dell'efficienza

Il recupero dell'efficienza operativa avviene essenzialmente attraverso il nucleo Dalla Chiesa che assicura la rapidità necessaria per colmare le lacune evidenziatesi, rispetto ai tempi necessariamente più lunghi, anche in termini di risultati, della riorganizzazione dei centri e delle periferie dei corpi territoriali. La funzionalità dell'organismo sta nel collegare direttamente i diversi momenti, conoscitivo, informativo ed operativo, un collegamento favorito dalla specializzazione esclusiva e dall'agilità della struttura. Il nucleo fornisce i primi risultati in termini di arresti e di conoscenza della struttura e rete di militanti delle due formazioni maggiori, le BR e PL. Una messe di dati da cui può partire e approfondire in una analisi più completa, l'azione investigativa degli apparati territoriali, prologo dell'intervento dei reparti operativi speciali, i NOCS e i GIS.

Rispetto all'indagine conoscitiva svolta dal Nucleo Dalla Chiesa su obiettivi essenzialmente investigativi-operativi, attraverso una penetrazione culturale intesa come prologo all'adattamento dell'intervento sui metodi propri dei brigatisti, l'impegno degli apparati territoriali va nel tempo ad indirizzarsi verso analisi più complessive con obiettivi anche preventivi. Metodologie conoscitive, cui procedono in misura autonoma tutti gli apparati della sicurezza.

---

Presso il Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri viene completata una serie di monografie distinte sulle varie formazioni, in base ai documenti da queste prodotte attraverso analisi strutturali, di carattere formale, glottologico e

politico-ideologico "utilissime soprattutto per poter percepire, capire, sviluppare quello che era il modus operandi delle varie formazioni eversive"<sup>37</sup> cui si sommano statistiche sugli attentati, nell'individuazione dei tempi e della connessione con eventi politici, della distribuzione geografica e dei bersagli più colpiti. Analisi approfondita con l'ausilio della letteratura italiana e straniera "per capire le radici sociali, politiche, ideologiche del fenomeno, per capire perchè si manifestasse in certe zone, quali sono i punti più vulnerabili dell'organizzazione complessiva dello stato, quali potessero essere i punti di applicazione dello sforzo della minaccia da parte dell'avversario contro l'apparato produttivo e le manifestazioni sociali"<sup>38</sup>. Presso il Ministero dell'Interno l'UCIGOS compie riepiloghi di relazioni provenienti dalle questure sulla situazione ideologica dei terroristi. La prima organizzazione cui venne dedicato questo tipo di attenzione furono le BR<sup>39</sup>, la più importante ed anche la più documentabile. Seguono poi analisi complessive sul panorama del terrorismo di sinistra nei rapporti tra le diverse formazioni, nei punti di contatto e differenza, sul piano strutturale, ideologico, politico-programmatico, sulle relazioni con organizzazioni estremiste legali e paralegali, come estrazione politico sociale e come valutazione delle capacità di radicamento. Si sviluppano correlazioni dell'attività terroristica con eventi economici, in particolare con la conflittualità operaia, e con la situazione politica: una tipicizzazione delle reazioni terroristiche a mutamenti governativi, risposte alla crisi

---

37. Gen. Capuzzo, Ibidem, 11/7/80, vol. IV, p. 382

38. Ibidem

39. quella del Comando Generale dei CC si intitola "Brigate Rosse. Lineamenti strategici ed organizzativi dalla campagna di primavera del 1978 agli arresti del 1980". Anche la prima monografia del SISDE fu svolta sulle BR

economica, scandali, nel contesto dell'individuazione dei punti deboli dell'apparato statale.

L'operazionalità di tali analisi è sia preventiva che repressiva. Per il primo aspetto, l'analisi degli sviluppi di carattere operativo dei terroristi viene tradotta in indicazioni sul controllo territoriale, come distribuzione dei reparti sia geografica che in relazione a vicende esterne, e sulla predisposizione della protezione ai bersagli più vulnerabili. Per fini repressivi, soprattutto utile è il progredire della sistematizzazione delle informazioni sulla struttura interna e delle statistiche sugli arrestati, come presupposto all'individuazione delle reti. Metodologie la cui applicabilità non appare essere stata omogenea: il peso di alcune difficoltà interne e di rapporti tra i vari apparati continua a farsi sentire in alcuni settori di intervento.

In particolare, continua a risultare penalizzato, per problemi di carenze e distribuzione del personale, il settore della protezione dei bersagli umani. Si sviluppa invece la protezione di edifici a rischio, spesso su iniziative autonome di vari enti, grazie all'ausilio di barriere fisiche e della tecnologia per il controllo delle vie d'accesso<sup>40</sup>, che facilitano ed anche contengono l'impiego di personale. Nonostante lo sviluppo dell'addestramento specifico, portato avanti

---

40. dopo il rapimento Moro, i ministeri "a rischio", le sedi parlamentari e governative, quelle di partito, le ambasciate, alcune banche ed industrie, vengono trasformate in fortezze per merito di blindature, telecamere di sorveglianza interna ed esterna, limitazione dell'accesso attraverso bande magnetiche e metal detectors, e persino sensori esterni da attivarsi nelle ore notturne (alla Banca d'Italia)

autonomamente da PS e CC<sup>41</sup>, il numero enorme delle richieste tra obiettivi fissi e temporanei, quali ad esempio i giudici popolari di processi per terrorismo, crea problemi nel fissare casistiche e graduatorie delle scorte tra autorità giudiziaria e polizia. Problemi incrementati dall'affidamento della gestione delle auto al Ministero di Grazia e Giustizia. Difficoltà di rapporti cui si somma una certa resistenza delle forze dell'ordine a fronte della pericolosità e manifesta inefficacia del servizio nella carenza, dovuta ai costi notevoli, delle auto blindate, tale da sviluppare anche polemiche politiche accese richiedenti la soppressione del servizio<sup>42</sup>. Resistenze avanzate dallo stesso capo della polizia: "la scorta vale soltanto se fatta con mezzi militari oppure presuppone un mezzo protetto...sono restio alle scorte anche perchè parto dal principio che ogni uomo che tolgo dalla strada per destinarlo alla protezione del singolo produce un danno in quanto è giusto proteggere certe persone, ma debbo rispondere anche alle richieste della popolazione<sup>43</sup>". Le carenze di questo tipo di prevenzione spiegano il dilagare di omicidi e ferimenti anche, ad. es. tra i magistrati, nella fase di riorganizzazione della lotta al terrorismo, ed è prevalentemente col recupero della funzione repressiva, soprattutto attraverso i documenti rinvenuti nei covi, che si sventano attentati contro alcuni bersagli umani.

La macchina preventiva funziona meglio, e ne sono indici i numerosi conflitti a fuoco in cui incappano i terroristi, nel

---

41. i Carabinieri organizzano un reparto scorte inquadrato nei servizi magistratura, dipendente dal capo di ogni legione, con addestramento di 15 giorni in Sardegna, mentre la PS crea un servizio di protezione del personale attraverso corsi particolari con istruttori americani e inglesi

42. da parte dei radicali soprattutto

43. Coronas, Commissione parlamentare su Via Fani, cit., seduta del 20/6/80, vol. III, p. 131

controllo del territorio per il quale si perfezionano le metodologie. Si intensificano i controlli non regolari nei settori geografici individuati come più critici, potenziati nel personale dei cui reparti non direttamente operativi viene perfezionato l'addestramento ai posti di blocco e alla tecnica della pattuglia, in fase di reclutamento e formazione, tramite l'intensificazione di esercitazioni pratiche al tiro rapido<sup>44</sup>. Potenziamento anche degli strumenti con l'introduzione di armi ad altissima precisione e il progressivo sviluppo dei sistemi di comunicazione. Della dimensione dello sviluppo degli strumenti si può avere un'idea attraverso la scorsa alle cifre relative all'impiego dei fondi straordinari stanziati dal 1978 al 1984: 225 miliardi, pari al 32,97% nel settore informatico, impianti tecnici e telecomunicazioni; 202 miliardi, pari al 26,06%, nel settore motorizzazione; 201,5 miliardi, pari al 26% nel settore infrastrutture; 100 miliardi, pari al 12,97% nel settore equipaggiamento individuale; 15 miliardi, pari al 2%, nel settore polizia scientifica, stradale e ferroviaria<sup>45</sup>.

Un apporto particolarmente significativo all'attività investigativa è dato, oltre che dall'incremento dell'uso di sofisticati strumenti elettronici per l'indagine e la sorveglianza<sup>46</sup>, dalla rapida evoluzione del trattamento automatico delle informazioni su cui vale la pena soffermarsi.

---

44. soprattutto nella PS ove l'addestramento era più carente si nota una reazione con l'istituzione di corsi di aggiornamento di 13 giorni per tutto il personale di polizia presso le scuole di Alessandria e Nettuno

45. Dati resi noti dal Ministero dell'Interno e riferiti in Polizia Moderna, giugno 1985

46. introdotte nel corso del 1979 apparecchiature per le intercettazioni telefoniche, microregistratori e macchine fotografiche ultrasensibili

Il centro elettronico della PS nasce nel 1963 con il primo obiettivo di procedere alla meccanizzazione degli stipendi del personale. Nel 1966 inizia la sperimentazione della memorizzazione dei dati a fini di indagine e nel corso degli anni settanta viene introdotto il trattamento a distanza delle informazioni per mezzo di terminali<sup>47</sup>. Ma è solo alla fine del decennio che la struttura informatica della polizia ottiene i maggiori potenziamenti: dapprima (nel 1979) con il raddoppio della capacità elaborativa dei sistemi e successivamente (nel 1981) con l'aggiunta di nuova potenzialità elaborativa di più avanzata tecnologia. Ne risulta un incremento del 150% della capacità di archiviazione dei dati. In questa fase, che vede nascere l'integrazione con il centro elettronico dell'Arma dei Carabinieri e con quello della GdF, viene completata l'introduzione dei terminali video e di programmi che consentono l'automatica integrazione dei dati esistenti in un'unica banca dati. Oltre che a fini gestionali del personale (il sistema SI.DO.NE) il trattamento automatico delle informazioni è specialmente diretto a fini preventivi e repressivi della criminalità, come stabilito dalla legge 121 del 1981. I dati sono memorizzati in schedari ed archivi. Gli schedari contengono informazioni su persone (ricercate, denunziate, condannate, sottoposte a misure di prevenzione e sicurezza, straniere, oltre a italiani denunciati all'estero) e oggetti (automobili, armi da sparo e banconote) su cui si svolge quotidianamente il lavoro di polizia. Gli archivi elettronici contengono invece informazioni di tipo analitico su persone, documenti, eventi interessanti

---

47. Nel 1971 le dieci più importanti questure d'Italia vengono dotate di terminale elettronico per l'interrogazione e poi per l'aggiornamento dei dati di schedari di polizia: veicoli rubati, persone da ricercare o controllare ed armi da sparo vendute in Italia. Fase completata nel 1974 con l'installazione dei terminali in tutte le questure ed in altri uffici di P.S.



l'attività preventiva e repressiva dei reati con particolare attenzione alla criminalità organizzata. Le persone vengono classificate secondo categorie criminali (mafiosi e camorristi, terroristi, trafficanti di droga ecc..) e analizzate, oltre che per caratteristiche personali, per modus operandi e organizzazione di appartenenza. Nell'archivio delle organizzazioni vengono inseriti dati sulle strutture, organizzatori, aderenti, scopi e reati attribuiti e rivendicati. Gli eventi vengono poi archiviati e classificati nel modus operandi con indicazioni dei probabili autori. Infine esiste un archivio di particolari documenti di origine terroristica od attribuiti a organizzazioni mafiose.

Ne biennio 1979/81 si assiste quindi all' ampliarsi della capacità elaborativa delle informazioni cui è contestuale l'estensione del flusso delle informazioni disponibili. Vi contribuisce la lenta ripresa dei servizi di sicurezza: nel 1980 il SISDE, al 60% del personale, è in grado di garantire l'attività operativa su tutto il territorio nazionale e si segnala, da parte del direttore del servizio, un sostegno all'attività operativa sul terrorismo di destra e sulle BR<sup>48</sup>. Il SISMI, che dal maggio 78 fu coinvolto su richiesta del Ministero della Difesa nelle indagini sui collegamenti tra Autonomia Organizzata e BR, approfondisce in seguito soprattutto le connivenze con elementi stranieri e le interferenze dei servizi segreti esteri, senza peraltro ottenere dei risultati sicuri. Ma, soprattutto, in questa fase di ancora relativa riorganizzazione interna, è il CESIS, e in particolare il

---

48. Gen. Grassini, Commissione parlamentare su via Fani, cit., 1/7/80, vol. IV pp. 221/2

gruppo ristretto del CESIS<sup>49</sup> la sede di maggior impulso, oltre che di studio ed approfondimento, dell'attività informativa, attivato plurisettimanalmente attraverso "riunioni nelle quali si porta sul tavolo tutto quello che è il contributo informativo dei due servizi, senza alcuna riserva"<sup>50</sup>.

Un ulteriore notevole apporto informativo proviene dagli istituti penitenziari. La gestione carceraria subisce in questi anni importanti modifiche. Rispetto al principale problema precedente, quello delle evasioni, che aveva portato al controllo esterno delle carceri dei CC affidato nel febbraio 1977 da Andreotti a Dalla Chiesa<sup>51</sup>, e alla creazione delle carceri di massima sicurezza ai fini della concentrazione della sorveglianza su selezioni attinenti alla pericolosità dei detenuti, dal 1978 si prendono misure specifiche sui terroristi. Misure destinate oltre che a scopi preventivi, la riunione prima dei capi storici nel supercarcere di Palmi e poi la divisione dagli altri detenuti per frenare l'opera di proselitismo di cui già la vicenda NAP aveva dimostrato la pericolosità, anche a scopi informativi-investigativi. Oltre all'incremento dell'uso del carcere come luogo di infiltrazione, nel giugno 1978 fu costituito un nucleo di otto sottufficiali dei CC per la raccolta di notizie dai penitenziari, ottenute attraverso i controlli sui contatti e sulla

---

49. formato dal sottosegretario addetto alla Presidenza del Consiglio, dal segretario generale del CESIS e dai direttori dei due servizi

50. Gen Grassini, Commissione parlamentare su via Fani, cit., p. 220

51. evasioni le cui cifre elevate cominciano a diminuire da quest'anno, dalle 450 del 1976/77 alle 308 del 1978/79 (fonte Il Giornale, 22/20/80) cui si sommano i numerosi non rientri dei permessi, in calo dallo stesso momento: dai 737 del 1976 ai 487 del 1977 (cifre fornite da Andreotti al Senato in data 24/5/78)

corrispondenza con l'esterno "da cui sono venute parecchie informazioni e tracce su cui lavorare<sup>52</sup>".

La ripresa della macchina investigativo-repressiva avviene inizialmente sul nucleo Dalla Chiesa, che approfondisce anche i dati emergenti da vecchie inchieste, cui è consentito lo sviluppo di un metodo di azione "adattato allo stesso modo di concepire la lotta delle BR e tale da disorientare l'avversario<sup>53</sup>". Un metodo improntato sulla mimetizzazione degli uomini rispetto ai terroristi<sup>54</sup>, alla loro flessibilità di carattere professionale, alla mobilità totale sul territorio e alla assoluta riservatezza di ogni azione. Una strategia di controguerriglia che va significativamente a contrapporsi soprattutto all'organizzazione più strutturata in cui vanno in questa fase a saldarsi l'assalto ai vertici dello stato, gli obiettivi politici più qualificanti, e la guerra privata contro gli apparati repressivi, polizia e magistrati. Una saldatura che, in definitiva, inserisce nella strategia terroristica alcuni elementi propri della guerriglia. Attraverso la disponibilità di spese confidenziali (10 milioni mensili), tali da fornire 12 basi logistiche ed operative sul territorio, e l'utilizzazione di infiltrati per cui venne ora autorizzata la prova del fuoco con l'esclusione del coinvolgimento in reati contro la persona<sup>55</sup>, il nucleo fu in grado di allargare

---

52. come riferito dal Gen. Corsini, Commissione Parlamentare su via Fani, cit., 20/6/80, vol. III, p. 401

53. un "modo diverso di procedere che desse la sensazione all'avversario che gli schemi classici su cui normalmente ci si muove come ufficiali di polizia giudiziaria, come forze dell'ordine, erano un pò diversi" (Ibidem, Dalla Chiesa, 8/7/80, vol. IV, p. 249)

54. "uomini sottratti alla conoscenza dell'avversario sia come ubicazione che come zona di intervento" (Ibidem)

55. "ero disposto a passar sopra ad incendi di macchine o ad altre cose se non ledono l'incolumità contro la persona" (Ibidem)

rapidamente l'individuazione della rete militante delle BR e, soprattutto, attraverso la gestione del pentimento Peci affidata da Rognoni a Dalla Chiesa, di conoscerne la struttura portante. Ne consegue un'azione repressiva concentrata prevalentemente su Torino e sulle fabbriche della città. Rispetto al nucleo, l'attività degli apparati territoriali, le Digos e i nuclei speciali dei CC, si sviluppa in misura parzialmente autonoma: soprattutto è la PS che, raccogliendo ed approfondendo in modo sistematico i frutti di passate inchieste, gestisce le indagini sull'Autonomia organizzata attraverso una programmazione sui tempi lunghi nel collegamento dei diversi episodi.

Molto brevemente, il progredire complessivo delle indagini sul terrorismo di sinistra va dai primi arresti della colonna romana delle BR, contemporanei all'epilogo del rapimento Moro, all'individuazione del collegamento col commandos di via Fani, cui concorrono indagini estese da Roma a Bologna, Firenze, Napoli e Torino. Vi risaltano le operazioni di localizzazione dei covi, raggiunte anche attraverso le indagini catastali, da cui vengono pure tratte le prime indicazioni sui contatti con PL. Alla fine del 1978 si hanno per il rapimento Moro 21 mandati di cattura cui corrispondono 8 incarcerazioni. Parallelamente agli arresti nell'ambito di Autonomia organizzata (grandi ondate nell'aprile e dicembre 1979 e nel marzo 1980) si intensificano poi quelli sulle BR e PL: alla fine del 1979 dei ricercati sul delitto Moro i latitanti sono scesi a 9, tra gli arrestati alcuni membri della direzione. I partecipanti dell'attentato vengono indicati nel febbraio '80 da Peci, una conferma di 8 dei 22 sospettati, alle cui dichiarazioni si devono 85 arresti nelle BR e, indirettamente attraverso la segnalazione di Sandalo, un centinaio di PL. Il dilagare della crisi politica delle formazioni terroristiche porta ulteriori notevolissimi contributi: le informazioni fornite ad es. da Savasta nel 1982 conducono all'arresto di 290 brigatisti.

L'individuazione delle strutture e delle reti militanti prosegue per tutta la metà degli anni ottanta: nell'intero panorama del terrorismo di sinistra si passa dalle 858 individuazioni del giugno 1980<sup>56</sup> alle 2173 dell'inizio 1986<sup>57</sup>. Perplessità continuano anche alla fine dell'emergenza sulla direzione delle BR, derivanti da quella sorpresa, ammessa da Dalla Chiesa stesso, circa la preparazione culturale dei vertici e a cui hanno fatto seguito le ripetute ipotesi su di un "grande vecchio", come guida quantomeno politico-morale sovrastante l'organizzazione, o su decisive retrovie straniere, peraltro mai provate.

In questo contesto la funzionalità dell'intervento repressivo, deducibile dal rapporto percentuale dei ricercati nell'insieme delle individuazioni, va progressivamente aumentando. Tale percentuale che nel giugno 1978 è per l'intero terrorismo di sinistra pari all'8,9%, scende all'inizio del 1986 al 3,6%, se si escludono gli ormai numerosissimi latitanti riparati all'estero, pari al 72% del totale, di cui oltre due terzi sono in Francia.

Lo spettro delle denunce riportato nelle tabelle non permette purtroppo di cogliere, a causa dell'aggregazione quadriennale, esattamente i momenti delle inversioni di tendenza già osservabili nella terza fase (1977/79) e assolutamente evidenti nella terza. Innanzitutto da segnalare il notevole incremento percentuale dei reati in cui si rintracciano obiettivi inequivocabilmente politici, rispetto ai reati generici contro l'ordine pubblico (dal 46 al quasi 70%.tab. 1). Il dato è

---

56. segnalate da Rognoni, Ibidem 13/6/80, vol. III, p. 257

57. segnalate nella Relazione del Ministro dell'Interno Scalfaro al Parlamento sull'attività delle forze di sicurezza e sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica presentata il 13/2/86 (IX Legislatura, Doc. LVII n. 2)

soprattutto significativo nel periodo 1977/79 ove lascia supporre una percezione della violenza diffusa maggiormente definita nei connotati politici, rispetto al precedente ciclo della protesta collettiva. In relazione al terrorismo i salti più evidenti sono collocati nel periodo 1980/83, nella maggior differenziazione e nella più equilibrata distribuzione delle azioni (tab. 3) ma soprattutto nell'individuazione dei vincoli associativi, che già in grande crescita nella fase precedente, raddoppiano passando ora a rappresentare quasi i due terzi degli interi reati contro le istituzioni politiche (tab.2). Nel notevole incremento dei valori assoluti, l'andamento delle denunce sul terrorismo mette in luce soprattutto un progressivo impegno che, partendo dai singoli episodi criminali, li travalica per indirizzarsi verso la ricucitura dei progetti politici e relative strutture portanti, premessa necessaria all'individuazione delle diverse responsabilità penali associative.

Oltre all'indicazione della produttività delle forze dell'ordine espressa dall'aumento delle denunce, un segno dell'incremento della professionalità e quindi dell'efficienza è rintracciabile nei metodi di indagine e conseguenti risultati adottati nel corso del rapimento Dozier all'inizio del 1982. Un episodio che segue una relativa battuta d'arresto della controffensiva nell'estate 1981, contemporanea all'ultima riorganizzazione delle BR, di fronte a quattro rapimenti in due dei quali, quelli su obiettivi politici, interferiscono interventi governativi, istituzionali, politici ed anche privati e criminali,

in direzioni contraddittorie<sup>58</sup>. La vicenda Dozier è significativa perchè indica il livello raggiunto dalla ristrutturazione della PS cui furono affidate le indagini da Rognoni, nonostante la proposta del Presidente del Consiglio Spadolini di coinvolgere Dalla Chiesa, proprio per una dimostrazione dell'acquisita efficienza del corpo<sup>59</sup>. Una vicenda in cui le indagini, svolte con l'ausilio di mezzi tecnici quali le intercettazioni telefoniche, furono subito mirate su un'area di dissenso i cui rapporti essenziali erano già individuati, attraverso l'approfondimento delle relazioni di parentela dei terroristi in carcere e facendo leva sulla possibilità della riduzione delle imputazioni in cambio delle informazioni. Un insieme di disponibilità strumentali e penali che, innestandosi su un patrimonio già esistente di conoscenze, rese possibile il successo non cruento e circondato dalla massima riservatezza dei NOCS.

Il sistema di intervento tipico di tutti i commandos fu introdotto in Italia a seguito del rapimento Moro. Nell'Arma dei CC il serbatoio fu il primo Battaglione Carabinieri paracadutisti Toscana, composto di operatori già dotati di un addestramento basilico superiore alla media. Al Ministero dell'Interno si fece

---

58. nel caso D'Urso la flebile negazione della trattative del governo fu contraddetta da azioni unilaterali di segno opposto da parte del Ministero della giustizia, mentre nel caso Cirillo le indagini furono ostacolate da inquinamenti e manipolazioni nel quadro di una situazione egemonizzata dalla criminalità organizzata, in cui intervennero anche il Ministero della Giustizia, i servizi di sicurezza e la Democrazia Cristiana

59. Rognoni sostiene di essersi posto appena arrivato al Viminale "l'obiettivo di far crescere nella considerazione della gente il Corpo di polizia. Non era un problema di immagine, o meglio anche di immagine, ma come riflesso di efficienza e professionalità. Si trattava di porre la polizia allo stesso livello dell'Arma" (da G. de Carli (a cura di) Rognoni. Intervista sul terrorismo, Bari, Laterza, 1989, p. 141)

invece ricorso a 14 elementi provenienti dall'SDS, dotati di addestramenti diversificati. I GIS e i NOCS sono caratterizzati da criteri di selezione sotto il profilo dell'affidabilità a fini di sicurezza e dell'idoneità psichico-fisica, da addestramenti militari sull'azione di equipe coordinata e rapida, da strumenti di individuazione e attacco adattati alle esigenze contingenti, da metodologie d'intervento improntate alla pianificazione nell'uso della minima forza indispensabile. Chiamati ad agire in situazioni di emergenza, non hanno alcuna autonomia informativa o d'indagine. Sull'impiego in relazione al terrorismo sono trapelate informazioni esclusivamente in episodi particolarmente eclatanti: la repressione della rivolta del carcere di Trani da parte dei GIS nell'80, il coinvolgimento dei NOCS nella liberazione di Dozier e nell'arresto di Senzani. Secondo fonti giornalistiche, già prima di Dozier i NOCS sarebbero stati impiegati in 261 operazioni con conseguenti 148 arresti di brigatisti, avvenuti senza sparare un colpo e nessuna perdita<sup>60</sup>. Una funzionalità repressiva che affonda comunque le radici nel perfezionamento della macchina investigativa che fornisce i punti di riferimento mirati per interventi d'attacco specializzati. Un funzionamento di cui l'incremento analizzato dà risultati definitivi, o quasi, soprattutto nel contesto del terrorismo di sinistra, in rapporto ad una situazione repressiva meno efficace sul versante nero, in particolare rispetto all'individuazione dei responsabili dei più gravi attentati, su cui incidono variabili di manipolazione che, internamente ed esternamente, frenano sia l'attività investigativa che l'accertamento dei reati.

---

60. da Il Tempo



**Tabella 1. Denunce delle forze di polizia per reati connessi alla  
violenza politica  
(valori percentuali)**

	69/72	73/76	77/79	80/83
Reati contro l' ordine pubblico	80.4	71.7	54.4	30.5
Reati contro le istituzioni politiche	19.6	29.3	46.6	69.5
<hr/>				
TOTALE	100.0	100.0	100.0	100.0
	(2749)	(4278)	(8265)	(7234)

Fonte: Centro Elaborazione dati del Ministero dell'Interno

**Tabella 2. Denunce delle forze di polizia per reati contro le  
istituzioni politiche  
(valori percentuali)**

	69/72	73/76	77/79	80/83
reati contro lo stato	82.4	70.2	43.1	17.8
reati con finalità terroristiche	15.6	27.2	21.2	10.9
reati associativi	1.8	2.4	35.6	71.1
<hr/>				
TOTALE	100.0	100.0	100.0	100.0
	(537)	(1206)	(3762)	(5026)

Fonte: Centro Elaborazione Dati del Ministero dell'Interno

**Tabella 3: Denunce delle forze di polizia per reati specifici  
relativi ad eversione e terrorismo  
(valori percentuali)**

	69/72	73/76	77/79	80/83
Attentato per finalità terroristiche	-	0.3	12.4	31.4
Dirottamenti	2.3	0.9	1.2	0.3
Sequestri per finalità terroristiche	-	0.9	1.2	13.4
Stragi	17.8	38.2	13.2	29.0
Atti dinamitardi per terrorismo	79.7	59.5	71.8	25.6
<hr/>				
TOTALE	100.0	100.0	100.0	100.0
	(84)	(329)	(798)	(550)

Fonte: Centro Elaborazione Dati del Ministero dell'Interno

## Capitolo 7. La manipolazione del terrorismo

L'ultimo capitolo della ricerca è destinato ad analizzare l'origine e l'influenza che processi di manipolazione politica del terrorismo hanno esercitato sulla sua repressione. Un'influenza che si attua in gran parte attraverso una serie di ostacoli premeditatamente concepiti per bloccare o indirizzare la repressione su binari devianti dai naturali percorsi. Ma che anche si coglie indirettamente nel concorso al condizionamento, talvolta niente affatto premeditato, dei processi di risposta visti in precedenza, soprattutto quelli relativi all'efficienza del sistema di sicurezza.

Alla dimostrazione della contestualità delle diverse forme di condizionamento individuate, che verrà discussa in sede conclusiva, è destinata la lunga analisi dell'origine dei processi manipolativi del terrorismo che proponiamo in questo capitolo. Un'origine che si rintraccia infatti nelle stesse variabili influenzanti gli altri processi considerati e di cui qui si accentua uno degli aspetti presi in esame nel capitolo terzo: le condizioni dell'autonomia politica degli apparati repressivi come combinazione di risorse "naturali" con altre "aperte" dal sistema politico.

### 7.1. Strumentalità e strumentalizzazioni

Per iniziare dobbiamo innanzitutto chiederci quali sono le caratteristiche del terrorismo che lo rendono strumentalizzabile ad interessi esterni. Caratteristiche che mi sembrano essere essenzialmente due.

In primo luogo è da considerare la reazione che il terrorismo provoca. L'azione terrorista con la sua carica non solo violenta ma anche altamente simbolica provoca notevoli reazioni emotive che incidono sui comportamenti e sui valori politici intorno ai quali si apre l'opportunità di aggregare l'opinione pubblica, di individuare, e quindi utilizzare, delle domande "generali".

In secondo luogo la contiguità ideologica delle formazioni terroristiche, tipica del terrorismo insurrezionale, con i partiti più estremi dell'arco costituzionale e con aree di protesta sociale e politica è da valutarsi come opportunità di estensione della criminalizzazione a valori politici e comportamenti antagonisti. Un'opportunità che nel caso italiano va valutata in rapporto a due terrorismi, rosso e nero.

Nell'ambito di queste strumentalità trova innanzitutto spazio una strumentalizzazione che agisce su aspetti "visibili" del terrorismo adattandoli ad esigenze esterne. In questo caso su di un terrorismo come variabile totalmente indipendente si innesta soprattutto la manipolazione dell'immagine e quindi della percezione del pubblico (unico oggetto di manipolazione) che ha modalità e finalità inerenti ai meccanismi del sistema partitico, in rapporto ad interessi parziali e interessi globali. E' un processo ovvio conseguente dall'istinto di conservazione e self-promotion di ogni parte del sistema politico, la cui parzialità, mi pare, ha una proporzionalità inversa con la percezione della pericolosità del terrorismo. Voglio dire che tanto più tale percezione è profonda - tanto minori saranno le strumentalizzazioni parziali.

Gli effetti sull'andamento del dibattito politico si sono visti nel capitolo quattro in cui si è osservato come la contiguità ideologica del terrorismo con le ali più estreme dei partiti dell'arco costituzionale fornisce l'opportunità di

additare a fronte dell'opinione pubblica la manifesta pericolosità di determinate aree politiche. Risponde, l'abbiamo visto, a questa logica, l' enfasi sugli opposti estremismi che nella prima metà degli anni settanta si inserisce nel tentativo di rilancio di un ruolo centrista da parte della Democrazia Cristiana.

In secondo luogo sul carattere emotivo ed aggregante delle reazioni cui dà luogo il terrorismo i diversi partiti hanno centrato gli aspetti legislativi in accordo alle caratteristiche dei propri elettorati: il tema della legge ed ordine dei partiti di centro rivolto all'elettorato moderato, l'accento sul garantismo dei partiti di sinistra verso un elettorato più progressista, le ripetute richieste della pena di morte e di altre misure radicali da parte della destra. Processo ovvio di utlizzazione della lotta al terrorismo che però acquista caratteristiche più propriamente strumentali se interpretato come chiave di volta per risolvere crisi di credibilità politica. Come esempio ricordiamo quanto sottolinea Galli circa l'enfatizzazione del tema dell'ordine pubblico nel 74/75 da parte della DC come mezzo per ottenere la rivincita dopo la sconfitta del referendum sul divorzio.

Altro punto di riferimento è il processo che ruota attorno alla formazione delle coalizioni governative, rilevante nel caso italiano dove la storia del terrorismo dura oltre un decennio di importanti mutamenti nella compagine governativa, nel quale si leggono perlomeno due opportunità offerte dalla lotta armata: l'impegno crescente del PCI contro il terrorismo come veicolo di legittimazione nel sistema politico italiano, mentre è per la DC un veicolo di cooptazione subalterna del partito-comunista.

Lo stesso sistema partitico determina pure gli obiettivi di eventuali manipolazioni del terrorismo, di interventi cioè che agiscono sulla condotta del terrorismo senza passarne attraverso la volontà consapevole. A tali interventi è strumentale, oltre

alle precedenti caratteristiche, la segretezza del terrorismo. Il terrorismo è una forma di intervento nella vita politica che nasce si sviluppa ed agisce nel segreto, ovvero dietro alla grande visibilità cercata dalle azioni dei terroristi si cela un processo che è nascosto. La segretezza fisiologica del terrorismo sviluppa poi controazioni che sono naturalmente avvolte nel segreto cioè l'opacità si estende dal terrorismo agli interventi operati su di esso. Teniamo presente l'intuizione di Norberto Bobbio sul rapporto di filiazione dal potere invisibile al contropotere invisibile<sup>1</sup>. Così come il terrorismo necessita contemporaneamente di segretezza per giocare sulla sorpresa e di pubblicità per dare significato politico alle proprie azioni, così il controterrorismo si muove tra la necessità di pubblicizzare impegno e successi contro le formazioni armate e la tutela della riservatezza delle operazioni. Infine, rilevanti sono alcuni aspetti della struttura delle organizzazioni armate, rilevati dal giudice Tamburino, relativi alla stratificazione, intesa come presenza di parti facilmente ricambiabili ed altre insostituibili la cui conseguenza è che "l'organismo può cedere la coda pur di salvare la testa", e alla compartimentazione da cui deriva che "lo schema costruttivo della macchina è noto solamente ai suoi progettisti"<sup>2</sup>. E' abbastanza intuitivo rilevare quindi che nella sfera della segretezza si aprono opportunità per manipolazioni dirette dei gruppi terroristici sin dall'origine (e in questo caso abbiamo un terrorismo come variabile dipendente) e indirette

---

1. Per il quale "potere invisibile e contropotere invisibile sono due facce della stessa medaglia": N. Bobbio, "Il potere invisibile" in Il futuro della democrazia, Torino, Einaudi, 1984, p. 88

2. G. Tamburino, "Le stragi e il loro contesto" in Corsini Novati (a cura di), L'eversione nera, cronaca di un decennio, Milano, Angeli, 1985, pp. 137/142

dell'evoluzione dell'azione dei gruppi attraverso il pilotamento della repressione.

Se gli obiettivi vengono definiti dai mutamenti del sistema partitico e i mezzi dal terrorismo e dal controterrorismo, nella manipolazione i soggetti sono caratterizzati dall'intenzione di nascondere l'esistenza e la natura dell'intervento che provoca la condotta del manipolato. Una definizione che si adatta a settori di potere non visibili che attraversano cioè trasversalmente le istituzioni sfuggendone al controllo della visibilità e quindi con margini particolarmente estesi di manovra, che rispetto alla vicenda terroristica trovano spazio nell'insieme dei rapporti tra politica e istituzioni repressive, introdotto nel terzo capitolo di questa ricerca. L'interpretazione si presenta complicata da coincidenze parziali di alcuni obiettivi dei processi di strumentalizzazione, che per definizione facciamo risalire ad attori istituzionali unitari che hanno interessi complessivi, con i processi di manipolazione: nell'incompletezza delle informazioni finora disponibili, questo apre la via a diverse ipotesi non verificabili sulle cause frenanti e ostacolanti la repressione del terrorismo su cui torneremo a termine del capitolo.

## 7.2. Il potere invisibile

A questo punto consideriamo la presenza di attori "invisibili" che hanno influito pesantemente nelle vicende politiche italiane proprio negli anni di piombo, così definiti non tanto per caratteristiche di anonimato, che come vedremo ne copre solo alcune parti, quanto per l'opacità dei processi di intervento. Si



tratta di una pluralità di soggetti, sia dentro che fuori dalle istituzioni che in questi anni si coagulano per perseguire obiettivi di potere rigettando la mediazione istituzionale, sviluppando una complessa relazione col terrorismo che è uno, ma non l'unico, strumento di intervento politico. Alle origini di questa relazione quella caratteristica di opacità del terrorismo che abbiamo sottolineato prima che ne determina un certo tipo di strumentalità che ben si inserisce nella concezione della politica totalmente "strumentale" di questi soggetti: influenzare i processi politici con interventi che hanno come base posizioni di potere ma evitando di essere chiamati a risponderne nella propria funzione.

La costellazione di quello che continuo a definire il "potere invisibile"<sup>3</sup> è decisamente varia. Ne fanno parte militari e civili, attori politici, economici, burocratici il cui punto di raccordo principale sembra essere stato rappresentato dalla P2, con un livello di strutturazione fluttuante che lascia spazio ad antagonismi anche violenti e nel quale è difficile capire, nei diversi momenti, quali sono i livelli di subordinazione. La P2 è intervenuta "nell'area militare e dei servizi segreti, nel mondo degli affari, dell'informazione e della stampa, dell'economia pubblica e di altri apparati dello stato, della giustizia e della pubblica amministrazione, e quindi, direttamente o indirettamente,

---

3. Preferendola ad altre molto usate, ma più connotative e, in realtà, meno precise, quali, ad es., "partito del golpe", adottata come titolo per la più completa ricostruzione storica di questi avvenimenti, ad opera di Gianni Flamini. (G. Flamini, Il partito del golpe, Bologna, Bovolenta, 1983)

nella sfera politica"<sup>4</sup>, con strategie composite e differenziate nel tempo e con obiettivi a breve e a più lungo termine non sempre coincidenti nelle varie parti.

Analizzarne compiutamente le complesse vicende è quindi opera che va al di là degli sforzi di questa ricerca sia perchè ne travalica l'oggetto, sia perchè l'attualità dei recentissimi e continui sviluppi ne amplia quasi quotidianamente i già numerosi aspetti poco chiari che favoriscono ipotesi e quindi analisi che sono più politico-ideologiche piuttosto che politico-scientifiche. Tenteremo però di interpretare nel modo più schematico e quindi più chiaro possibile le relazioni del potere invisibile con la vicenda del terrorismo centrando quindi l'analisi sui militari e sui servizi di sicurezza e sulle modalità di raccordo tra questi ed altri soggetti. Con le dovute precauzioni e differenze mi sembra utile seguire lo schema di analisi della struttura delle opportunità che Sidney Tarrow ha elaborato sull'azione collettiva, come chiave esplicativa delle origini e sviluppi dell'attore di cui ci stiamo occupando<sup>5</sup>.

Consideriamo che all'origine del potere invisibile sta la combinazione di fattori strutturali del sistema politico-burocratico con l'andamento dei cicli politici, che determinano sia motivazioni che opportunità, e che l'intervento e quindi il repertorio di azioni si determina in relazione a fattori interni, organizzazione, avvicendamenti, competizione e fluttuazione di interessi, ed esterni relativi alla dinamicità della struttura

---

4. Camera dei Deputati, Senato della Repubblica, IX Legislatura, Commissione parlamentare d'inchiesta sulla loggia massonica P2, Relazione di minoranza Teodori, Doc. XXIII n.2-bis/1, p. 169

5. S. Tarrow, Democracy and Disorder. Protest and Politics in Italy, 1965-1975, Oxford, Clarendon Press, 1989, pp. 13/31

dell'opportunità (scelta sulla base dell'efficiacia e della disponibilità di risorse).

Nella prerelazione Anselmi all'inchiesta parlamentare sulla loggia P2 troviamo un'interessante conclusione sulle conseguenze di smagliature tra potere politico e potere burocratico nel determinare aperture ad operazioni di carattere eversivo<sup>6</sup>. La lettura del determinarsi ed evolversi di questo processo di filiazione richiede la combinazione di analisi politologica e di critica istituzionale del sistema di controllo del potere politico sugli apparati repressivi. Già nel terzo capitolo abbiamo evidenziato la presenza, fino al 1977, di una disciplina schematica e insufficiente in un settore delicato come quello dei servizi di informazione per i quali le indicazioni dei compiti sono estremamente generiche e che, sottratti del tutto al controllo del Parlamento, sfuggono di fatto anche a quello del governo per la presenza di una regolamentazione prevalentemente interna al sistema militare. A livello di analisi giuridica le interpretazioni sui poteri e compiti affidati ai servizi dalla normativa pre-77 non sono del tutto concordi; ciononostante c'è una certa convergenza nel ritenere che tale normativa, pur non essendo in grado di legittimare ed incentivare da sola le deviazioni dei servizi, abbia fornito, grazie alla genericità delle espressioni e all'indeterminatezza dei compiti, un paravento a strumentali interpretazioni estensive<sup>7</sup>. A ciò si aggiunga che le attività dei servizi sono comprese nel segreto politico militare sul quale è mancato fino alla riforma una qualsiasi disciplina. Il sistema normativo va poi letto in combinazione con una particolare caratteristica del sistema politico italiano che,

---

6. Commissione parlamentare sulla loggia P2 cit., Allegati alla relazione Vol. XV, Prerelazione del Presidente Anselmi, p. 125

7. Sul tema si veda tra gli altri, Cocco, op.cit., pp.95/154 e Amoroso, op. cit., pp.392/407

a mio avviso, è la chiave di volta per comprendere l'intera faccenda: la dispersione del potere in centri esterni a quelli istituzionali, in cui singole correnti e personalità di partito sono legati a gruppi burocratici ed economici<sup>8</sup>. Lo scontro tra questi gruppi trasversali si sovrappone alla dialettica politica con conseguenze importanti sull'agire degli apparati repressivi e soprattutto di quelli di sicurezza che, per la naturale segretezza, l'incisività dei mezzi a disposizione rafforzata dalla vaghezza della normativa di controllo, si adattano in modo particolare ad operazioni di scontro politico esterne ai centri istituzionali che eludono la trasparenza.

Se queste sono le premesse dell'ingresso dei servizi nel mercato politico, lo sono anche per l'emergere di progetti di condizionamento autonomi. Consideriamo che:

- un sistema di rapporti non trasparenti rende difficile il controllo e lascia spazio a fughe in avanti;
- una situazione in cui il terreno degli scontri ha assunto caratteristiche extraistituzionali e talvolta illegali determina una certa ricattabilità della classe politica e quindi capacità di pressione da parte di chi detiene le informazioni<sup>9</sup>;
- la divisione degli attori politici si riflette sugli apparati - che si frazionano nei diversi legami con personaggi politici- determinando gruppi di potere autonomi e scontri che dall'interno degli apparati si trasferiscono sul mercato politico utilizzando i diversi rapporti privilegiati.

---

8. Sul tema si veda ad es. A. Pizzorno, "Potere e partito" in AA.VV. Potere e istituzioni oggi, Torino, Giappichelli, 1972, pp. 31/33 che affronta il problema nei suoi riflessi sul sistema economico

9. Osservazione che troviamo nella relazione di minoranza Teodori alla Commissione parlamentare di inchiesta sulla P2, cit., pp. 177/8

Se questo è il quadro generale, altri elementi peculiari concorrono a determinare l'agire dei servizi di sicurezza.

La definita connotazione ideologica anticomunista, tipica come abbiamo già detto in precedenza di tutta la casta militare, nel caso dei servizi assume una valenza particolare a causa del contesto internazionale. Molti elementi sembrano indicare una subalternità prioritaria dei servizi a logiche sovranazionali a partire dagli impegni assunti con la firma del Patto Atlantico ed in particolare con i protocolli segreti a questo annessi, diretti a combattere in modo attivo la "sovversione rossa"<sup>10</sup>. Questi protocolli prevedevano l'istituzione di un organismo non ufficiale destinato a garantire la collocazione dell'Italia nello schieramento atlantico anche nel caso che l'elettorato si fosse diversamente orientato<sup>11</sup>. La subordinazione dei servizi di sicurezza italiana all'ingerenza americana è un primo elemento di autonomia dal potere esecutivo. Difficile ancora oggi capire chi nell'apparato politico fosse a conoscenza degli accordi di offensiva anticomunista permanente stipulati anche in seguito<sup>12</sup>. Tali contatti segreti non sembrano aver coinvolto l'insieme dei governi e dei servizi americani ma un settore oltranzista della CIA, legato ad alcune frange del partito repubblicano statunitense, che ha promosso l'arginamento del comunismo con

---

10. L'esistenza di tali protocolli segreti, stipulati con accordi bilaterali tra gli USA e i firmatari della NATO emerse nel 1966 quando questi furono denunciati da De Gaulle.

11. Vedi G. De Lutiis, Storia dei servizi segreti in Italia, Roma, Editori Riuniti, 1984, p. 126.

12. Tale il caso del piano Demagnetize, stipulato negli anni 50 dal generale De Lorenzo durante la sua guida del SIFAR, avente per obiettivo la diminuzione con ogni mezzo del potere del PCI, e di un memorandum della CIA, sottoscritto da De Lorenzo nel 1962, che prevedeva l'impegno a programmare "azioni diversificate per eventuali azioni di emergenza" che già adombrano il progetto del piano Solo del 1964. (*Ibidem*, pp.62/70)

mezzi clandestini e spesso illegali e nel quale molti dirigenti dei servizi italiani hanno trovato un importante punto di appoggio, in particolare ingenti finanziamenti segreti sui quali sono trapelate alcune informazioni<sup>13</sup>.

In secondo luogo le strutture militari hanno un ruolo centrale nei piani di preparazione degli interventi a fronte di eventuali situazioni insurrezionali i cui contenuti sono ovviamente segreti. Il fatto poi che il potere militare abbia raggiunto un grado di distruttività che lo rende politicamente inutile ha determinato lo sviluppo della attività operative delle agenzie di sicurezza, concentrate in settori segretissimi, cui viene di fatto affidato un ruolo molto rilevante nella politica internazionale, quantomeno in direzione difensiva. In Italia gli esempi di entrambe le situazioni non mancano e tra i conosciuti si possono citare la

---

13. Si veda ad esempio il rapporto del senatore americano Pike secondo il quale Nixon avrebbe versato 2.000.000 di dollari a favore di non specificate forze politiche italiane di cui, sicuramente 800.000 sarebbero andati al SID di Miceli (Cfr. C. Nunziata, "Golpe Borghese e Rosa dei Venti. Come si svuota un processo" in V. Borraccetti (a cura di), Eversione di destra, terrorismo, stragi. I fatti e l'intervento giudiziario, Milano, Amgeli, 1986, pp.84/85). Le divisioni nel mondo politico-americano sull'arginamento del comunismo in Italia a partire dagli anni sessanta (schematicamente tra Kennedy e una parte della Cia che appoggiano l'apertura ai socialisti come baluardo contro i comunisti, e il Dipartimento di Stato, l'ambasciata americana a Roma, esponenti repubblicani e la parte operativa della Cia totalmente contrari al progetto), le conseguenti diramazioni tra interventi ufficiali e altri indiretti, tesi a scavalcare i primi con trame nascoste, ed infine le conseguenze sulla politica italiana fino a tutti gli anni settanta, sono analizzate in R. Faenza, Il malaffare, Milano, Mondadori, 1978.

circolare Vicari del 1961<sup>14</sup> per le insurrezioni interne, e la ormai famosissima Gladio per la prevenzione di attacchi esterni.

Il sistema apre spazi ad ingerenze politiche autonome, che sono almeno potenziali, nel legare segretezza (i piani non sono stati emanati dai governi nè esaminati dai Parlamenti) e poteri che, nel caso delle strutture legate ai servizi di sicurezza, sono particolarmente vasti prevendendo lo scavalco degli stessi organismi territoriali preposti all'ordine pubblico. La necessità di mantenere l'esistenza di queste strutture nella più grande segretezza sfuma, di fatto, il controllo politico (si è detto ad es. nel caso Gladio che nel periodo 1970-74 -gli anni della strategia della tensione- i governi non ricevettero alcuna informazione sull'attività della struttura) con i conseguenti rischi inerenti alla soggettività di definizione delle situazioni minacciose e delle modalità di lotta contro di esse. Rischio che è incrementato dalla capacità dei settori segretissimi di influenzare l'attività degli interi servizi, come è stato osservato nel caso americano, poichè una legge burocratica è la tendenza delle agenzie con responsabilità operative a produrre analisi a sostegno dei loro programmi<sup>15</sup>.

---

14. La circolare del capo della polizia Vicari fu inviata nel novembre del 1961 ai prefetti di 15 città definite centri nevralgici. Vi era l'ingiunzione di sviluppare una pianificazione a fronte di sommosse e vi erano dettate misure di emergenza speciali da applicarsi sotto controllo delle prefetture dietro ordine del Ministro dell'Interno (e non del governo nel suo complesso). Da notare che una circolare di tale rilievo non portava la firma dell'allora Ministro dell'Interno Taviani (parte della circolare si trova trascritta in Canosa, La polizia in Italia da 45 ad oggi, cit. p. 323)

15. Vedi H.H. Ramson, "The Politization of Intelligence" in S. J. Cimbala (ed) Intelligence and Intelligence Policy in a Democratic Society, New York, Transnational Publishers, 1987, pp. 25/46

Un ulteriore elemento da tener presente è la collocazione istituzionale del servizio di sicurezza italiano, in particolare lo stretto legame con l'Arma dei Carabinieri da cui trae circa il 90% del proprio personale. Il dato è importante e, a quanto sostiene Cocco, questo "cordone ombelicale" rappresenta uno dei principali veicoli dell'ingerenza in questioni di sicurezza interna da parte dei servizi, utilizzati dall'Arma come punto di osservazione ed azione privilegiato nel controllo "estremamente attivo" dell'ordine pubblico tipico dei CC<sup>16</sup>. Con De Lorenzo, prima capo dei servizi e poi comandante dell'Arma dei CC, si compie, negli anni 50/60 una vera e propria saldatura tra i due apparati che crea un sottosistema autonomo da ogni altro potere. La saldatura operata sulla base di stretti rapporti personali, ma anche a livello di gestione economico-finanziaria<sup>17</sup>, unisce l'apporto del SIFAR di tipo economico ed informativo, con quello dell'Arma di tipo operativo ed esecutivo.

Ultimo fattore da non sottovalutare è quello umano, cioè i dirigenti, le loro convinzioni ideologiche e la definizione che danno del proprio ruolo e delle agenzie che guidano. In Italia si assiste all'ascesa in ruoli chiave del potere militare di personaggi disposti a soluzioni reazionarie che, da un certo punto in poi, non è del tutto casuale, se si pensa ai meccanismi di controllo di nomine e promozioni che la struttura del potere invisibile è stata capace di creare.

---

16. Cocco, op. cit., pp.218/226

17. Dopo l'assunzione del comando dell'Arma da parte di De Lorenzo, un'unica persona fu preposta all'amministrazione dei CC e del SIFAR. Il periodo fu breve, ma "sufficiente a dimostrare come si potessero manovrare con spregiudicatezza i due bilanci (Ibidem, pp.216/217)



In definitiva, nei servizi si trovano coagulate motivazioni corporative ed ideologiche con risorse in parte connaturate alla loro funzione e collocazione istituzionale ed in parte derivanti dalla modalità di attuazione del rapporto col potere politico. Un connubio che porta a progetti ed interventi di condizionamento sugli avvenimenti politici. La generale tendenza espansionistica verso l'interno dei militari, dovuta, come sostiene Pasquino, alla perdita di significato della funzione tradizionale delle forze armate nella difesa dei confini della patria e sostituita dalla difesa contro nemici interni<sup>18</sup>, si lega in Italia ad una chiara percezione ideologica dei nemici di classe e si scontra con la presenza del più potente partito comunista occidentale, l'unico in grado di diventare partito di governo. Le trame di condizionamento coincidono infatti con i cicli politici italiani di apertura a nuove forze sociali e politiche e prendono corpo con il prospettarsi del centro sinistra, quando "il mantenimento dello status quo non può più passare attraverso i canali della democrazia rappresentativa, e ricorre a forme clandestine di politica al riparo da ogni controllo"<sup>19</sup>.

I cicli politici offrono, oltre alle motivazioni, anche le opportunità, ovvero sono gli avvenimenti politici che determinano l'efficacia potenziale degli interventi scelti sulla base di un calcolo di guadagni, rischi probabili e costi percepiti. A questo proposito va segnalata l'instabilità politica come fonte di credibilità di ipotesi di golpismo (da leggersi sia come un fattore che porta a considerare la possibilità di un golpe vittorioso sia come opportunità di usare il golpe come arma di ricatto: la distinzione non è, come vedremo poi, superflua), ed

---

18. Pasquino, "Il controllo politico delle forze armate", loc.cit., pp.834/835

19. V. Onorato, "Stragi e poteri occulti" in Borraccetti, op.cit. p.264/265

anche la presenza di ambienti politici ufficiali e dell'opinione pubblica disponibili a sostenere, o comunque a non ostacolare, una "democrazia forte"<sup>20</sup>. In questa sede non è possibile ricostruire dettagliatamente la storia, e la preistoria, dei rapporti tra potere invisibile ed eversione, sia per questioni di spazio -chi ci ha provato ha scritto otto volumi<sup>21</sup>- sia perchè ancora sarebbe una storia in larga parte fatta di misteri ed "ipotesi inquietanti" come scrivono i giornalisti. E' però necessario fissarne le tappe più significative.

Il processo dei tentativi illegali di condizionamento politico da parte di militari si sviluppa seguendo due strategie di fondo di arginamento delle sinistre, differenziate rispetto ai mezzi e ai protagonisti. Dal loro scontro,, a metà degli anni sessanta, emergono i connotati della strategia della tensione che raccoglie elementi di entrambe: la centralità del ruolo delle polizie parallele (dalla prima strategia) su tattiche di guerra psicologica (dalla seconda strategia).

---

20. Osservazione rilevata da Teodori, Relazione di minoranza alla Commissione parlamentare sulla P2, , cit., p. 33. Tra queste presenze ricordiamo il Movimento Italia-libera nella libera Europa (MILLE) guidato da professionisti romani che raccoglie un centinaio di parlamentari della destra democristiana, alcuni nella P2, diretto ad ostacolare qualsiasi apertura verso i comunisti, e a favorire un governo di centro forte, sia con l'appoggio attivo a candidati conservatori nelle elezioni, sia con pressioni dirette sulla intera DC esercitate anche attraverso legami con gli ambienti americani (alcune vicende del gruppo vengono ricostruite in Flamini, op. cit., Vol. IV, tomo secondo, in modo sparso)

21. Vedi l'opera di Flamini, Il partito del golpe, cit.

### 7.3. La strategia della tensione: la preistoria

Il contrasto più evidente è tra i progetti del generale De Lorenzo e quelli del generale Aloja. De Lorenzo puntava su un ruolo preminente dei servizi di sicurezza (lo spionaggio per neutralizzare i capi del comunismo e di altre forze di opposizione) e su corpi professionali fidati dotati di forti strumenti repressivi (la brigata meccanizzata) per controllare le masse: impossibile politicizzare l'intero esercito per la forte presenza nella leva di giovani anche comunisti, nel quale si può contare piuttosto su una forma di volontariato scelto. Questa strategia è leggibile in due vicende di cui De Lorenzo fu protagonista alla fine degli anni cinquanta (come capo del SIFAR) e intorno al 1964 (come comandante dell'Arma dei Carabinieri): le veline del SIFAR e il Piano solo.

L'inizio dell'attività anticonstituzionale dei servizi risale agli anni 50 e coincide con la perdita della maggioranza assoluta da parte della Democrazia Cristiana cui segue la ricerca di nuovi e più penetranti strumenti di controllo politico da parte dei settori più a destra dello schieramento politico. Questi approfittano di una situazione che li vede, tra il fallimento della "legge truffa" e l'apertura a sinistra, i sostenitori essenziali di governi traballanti. Di concerto con alcuni vertici degli apparati repressivi e militari le destre tentano di consolidare e prolungare il proprio potere. Mentre presso il Ministero dell'Interno viene creato, da parte dello stesso Ministro Tambroni, ex esponente fascista, un ufficio psicologico clandestino, la guida del SIFAR viene assunta dal Generale De Lorenzo che all'interno del servizio crea strutture stabili di penetrazione sistematica della vita politica. Lo strumento d'azione privilegiato da queste "polizie parallele" non ufficiali

è quello delle informazioni, per lo più inerenti alla vita privata, su personaggi della politica, inclusi rappresentanti della maggioranza, finanza, industria e clero, su commissione dei servizi americani e di potentati sia politici che privati appartenenti al mondo della grande industria. Si parla di un dossier di 157.000 veline elaborato dal SIFAR negli anni 1959/60. Il carattere extraistituzionale di tale attività è dato dal tipo di imput, del tutto estraneo a quelle istituzioni cui è demandata la guida dei servizi, e dal tipo di uso delle informazioni raccolte: si assiste ad uno scambio tra servizi informativi offerti dal SIFAR contro favori, appoggi ed ingenti finanziamenti utilizzati per potenziare segretamente strutture ed organici. E' questo un passaggio essenziale per capire come si sia potuto creare un centro di potere nel cuore degli apparati dello stato, aperto ad "oculati rapporti con ambienti sociali ed economici internazionali"<sup>22</sup> capace di imporsi, anche con sistemi ricattatori, per acquisire posizioni sempre più cruciali.

Nell'ottobre del '62 De Lorenzo assunse il Comando dei Carabinieri mantenendo uno stretto controllo sul SIFAR. Sulle base delle due risorse combinate elabora a fronte della rottura degli equilibri politici esistiti fino ad allora, costituiti dal centro sinistra, nel giugno-luglio 1964 il piano solo diretto all'assunzione del comando delle grandi città da parte dei Carabinieri in vista di un governo di emergenza composto di tecnici. Siamo nell'ottica del golpismo che si avvale di appoggi nel mondo della finanza -discusso è l'avvallo di settori del potere politico- che riemergerà all'inizio degli anni 70.

L'impostazione guidata da Aloja punta invece sulla guerra psicologica e su una funzione delle forze armate come garanti

---

22. La citazione è da Onorati, op. cit., p. 256

della difesa dello spazio politico con assunzione di compiti di lotta ideologica. Questa strategia venne elaborata in un convegno organizzato nel maggio 1965 dal SIFAR, a cui parteciparono alti esponenti delle gerarchie militari e personaggi di spicco dei movimenti di estrema destra. Il convegno, denunciando l'avanzata dei comunisti "all'anticamera del governo" imponeva la necessità di delineare una strategia di attacco preventivo, guidata e stimolata dai militari affidata a diversi livelli di forze offensive tra i quali nuclei scelti addestrati a manovre di guerra psicologica e terrorismo. Creare alle spalle delle truppe una situazione di appoggio (attraverso la guerra psicologica e il terrorismo) e preparare l'esercito a una guerra non convenzionale, attraverso i "corsi di ardimento" e l'indottrinamento ideologico, di cui un esempio è il libro "Le mani rosse sulle forze armate"<sup>23</sup> commissionato da Alojza a neofascisti, che oltre a rispondere a logiche di polemica interna all'esercito, promuove valori politici (l'antitesi irriducibile tra comunismo e divisa) e propaganda la creazione di strumenti di guerriglia.

Bruciatasi sul loro estremismo, Alojza e De Lorenzo vengono sostituiti e, ad una ristrutturazione "tecnica" di tutte le forze armate segue una destabilizzazione del gruppo delorenziano al SID che è soltanto parziale: nel 1966/68 si prepara internamente al SID (in posizione prioritaria a fronte della neutralità delle forze armate: vedi De Lorenzo) la strategia indicata da Alojza del quale si ereditano i rapporti con i neofascisti. Si sviluppa quindi la strategia della tensione che si muove tra golpismo e terrorismo.

---

23. Pubblicato e poi commentato su iniziativa di Lotta Continua: G. Giannettini, P. Rauti, Le mani rosse sulle forze armate, Roma, Savelli, 1975

### 7.3.1. I protagonisti

Imprescindibile considerare in questa sede la funzione della P2 come centro di raccordo di alleanze incrociate e come centro in parte propulsivo del potere invisibile. Negli elenchi della P2 sono inseriti 195 ufficiali, di cui 92 ricoprivano il grado di generale o colonnello, tra i quali si trovano "personaggi che hanno spesso assunto un ruolo centrale in vicende di particolare significato nella storia recente del nostro paese, anche in relazione ad avvenimenti di carattere eversivo"<sup>24</sup>, in particolare dirigenti dei CC e dei servizi<sup>25</sup>. Nella P2 anche affiliati provenienti dalla pubblica amministrazione, soprattutto ministeri della Difesa e del Tesoro, ma anche dell'Interno (in particolare Amato, titolare dell'Ufficio Affari Riservati) e dalla magistratura (legami con la corrente di Magistratura indipendente che sviluppa una rete diffusa nell'Italia centro settentrionale e nel Consiglio Superiore della magistratura) oltre ad esponenti del mondo finanziario-economico e della stampa. Da ricordare che la dimensione internazionale della massoneria, in particolare la subordinazione alle logge americane, si registra anche nella P2 ed apre il varco ad ipotesi sull'influenza di interessi stranieri sull'operato della loggia.

---

24. Dalla relazione di maggioranza della Commissione parlamentare di inchiesta sulla P2, cit., p.77

25. Una rassegna dei militari affiliati alla P2 si trova in: G. De Lutis (a cura di), La strage. L'atto d'accusa dei giudici di Bologna, Roma Editori Riuniti, 1986, pp.306/310. Nella pre relazione Anselmi si sottolinea inoltre il ruolo organizzativo e direttivo degli ufficiali nella P2: dei 18 gruppi in cui sono divisi gli iscritti, 7 sono affidati ad ufficiali e 2 ad ex-ufficiali

Nell'orbita della P2 agiscono inoltre singoli e gruppi non registrati: il periodo fino al 1974/75 è caratterizzato dal rapporto con i gruppi dell'estremismo di destra, a cui la loggia ha fornito ingenti finanziamenti<sup>26</sup>, coagulati nell'organizzazione della rosa dei venti "denominazione che indicava in origine l'esigenza di colpire da tutte le parti senza pietà e assunse poi il significato di venti organizzazioni eversive, diventate ben presto ventiquattro"<sup>27</sup>. Il rapporto con l'eversione nera sembra essere strumentale perchè il disegno di base non è il fascismo ma si serve strumentalmente di gruppi neofascisti disposti ad azioni eversive, in parte legati ai servizi di sicurezza attraverso personaggi utilizzati come informatori. Non a caso l'eversione di destra si spaccherà negli anni successivi sulla percezione di manipolazioni a fini esterni<sup>28</sup>. I rapporti tra servizi e neofascisti sono ampiamente documentati. Già manifesti ai tempi del convegno presso l'Arrigo Pollio, vengono intensificati nel 1966/68: a titolo esemplificativo ricordiamo che nel 1968 il SID organizzò una crociera di istruzione per 200 estremisti guidata da personaggi chiave dell'eversione fascista come Rauti, Delle Chiaie e Merlino<sup>29</sup>.

Più difficile capire i livelli di subordinazione interni alla P2. La struttura associativa parcellizzata e di impostazione compartimentata sembra indicare una preminenza del vertice come punto di raccordo, ovvero di Gelli. Ma il rapporto tra questo e il SID viene piuttosto letto in chiave di reciproco controllo e

---

26. Informazioni sui finanziamenti della P2 alla rosa dei venti , ai Mar e a Ordine nero sono contenute nella Prerelazione Anselmi, cit., pp. 82/85

27. Ibidem, p. 82

28. vedi Ibidem p.80, sulle vicende che accompagnano la scissione del gruppo Costruiamo l'azione nel 1979

29. De Lutis, op.cit., p. 191

strumentalizzazione. Se infatti alcuni dati portano a identificare un grande potere contrattuale di Gelli (la capacità di ottenere le affiliazioni e di manovrare sulle nomine nei servizi, oltre alla continua copertura che costantemente ne riceve) altri danno una lettura che indicano il controllo dei servizi su Gelli (possesso di informazioni garanti di una gestione privata di Gelli che è, molto probabilmente, agente stesso del SID<sup>30</sup>), per cui la presenza del servizio nella P2 sembra assumere un ruolo prioritario. Va inoltre ricordato che l'inizio delle fortune di Gelli all'interno della Massoneria risale all'acquisizione di almeno parte delle veline del SIFAR, fornite dal Gen. Allavena.

Dopo la caduta di De Lorenzo, Gelli diventa quindi il punto di riferimento per progetti di condizionamento politico di militari, tradizionalmente propensi verso la massoneria. Approfondire il tema della subalternità sarebbe importante per capire in che modo, nei fatti che tratteremo nel prossimo paragrafo, le deviazioni dei servizi siano strumentali oppure propulsive. E sarebbe soprattutto necessario per capire quale strutturazione interna sta dietro agli interventi degli esponenti del SID nella strategia della tensione. Alcune inchieste giudiziarie hanno aperto negli anni passati spiragli sulla presenza di un servizio segreto parallelo, ovvero sviluppatosi a lato di quello ufficiale, operativo e clandestino, probabilmente di origine sovranazionale. L'esistenza ne è stata confermata ufficialmente adesso, ma i collegamenti tra la Gladio

-

---

30. Questa l'ipotesi raggiunta dalla Commissione parlamentare di inchiesta sulla P2 che trae indizi del potere di pressione del SIFAR-SID su Gelli dal possesso di una informativa, redatta nel 1950, in cui Gelli descritto come agente del Cominform, mai distribuita e probabilmente conservata come garanzia ricattatoria. Il fatto poi che la protezione di Gelli cominci in un periodo che di molto precede il suo apogeo, fa pensare che sia stato utilizzato come agente. (Cfr. la Prerelazione Anselmi, cit.)



ed altri eventuali servizi paralleli con la strategia della tensione sono ancora molto nebulosi. Certo è che alcuni elementi di spicco della struttura sono coinvolti nella strategia della tensione<sup>31</sup>, però è ancora difficile capire se le responsabilità siano personali o attribuibili all'intero organismo. Comunque l'esistenza della P2 dà un collegamento agli interventi deviati di diversi settori degli apparati istituzionali nella vicenda terroristica, fornendo la spiegazione di coperture incrociate, anche se, come vedremo poi, l'analisi degli obiettivi può portare a letture diverse per i vari componenti della loggia massonica.

### 7.3.2. L'intervento

Nel 1969/74 la storia del terrorismo vede il primato dell'eversione nera e la contemporanea incubazione della lotta armata rossa. Il terrorismo di destra si muove tra una violenza diffusa ampiamente dispiegata, attentati non rivendicati, una serie di stragi e la preparazione di colpi di stato (il più conosciuto è il golpe borghese, tentato nel dicembre 1970, ma, come ebbe a dire Andreotti, ci sarebbero stati, fino al 1974, almeno altri tre tentativi<sup>32</sup>). In questa vicenda le deviazioni si dispiegano in tre fasi essenziali: la protezione delle organizzazioni eversive prima degli attentati, in seguito a questi

---

31. Vedi ad es. il Colonnello Amos Spiazzi coinvolto nella cospirazione del Golpe Borghese col compito di "collegare al vertice dell'organizzazione i nuclei di estremisti da impiegare nelle azioni di provocazione che dovevano preludere all'intervento di unit delle forze armate " (Requisitoria del Pubblico Ministero Vitalone riportata in: Nunziata, op. cit., pp. 90/92)

32. denunciati alla magistratura il 7.9. 1974 (vedi Prerelazione Anselmi, cit, p. 73)

nella fase delle indagini per coprirne le origini, ed infine, quando la verità comincia a trasparire, proteggendone gli autori. Azioni che di fatto si traducono in non interferenze, insabbiamenti e favoreggiamenti.

Gli strumenti sono innanzitutto le informazioni: mancata trasmissione delle informazioni (ad es. nella prima fase si sa che qualcosa si sta preparando ma si evita di trasmetterne la conoscenza); diffusione non tempestiva ma appositamente ritardata delle informazioni; trasmissione di notizie manipolate ed anche intenzionalmente false, il cosiddetto "depistaggio" che "risponde ad un disegno politico preciso e consapevole a spostare le indagini verso altri gruppi eversivi e far ricade la colpa su innocenti politicamente invisibili"<sup>33</sup> e che non casualmente avviene solo nella direzione destra-sinistra; ed ancora nella fase delle indagini l'occultamento di prove ed infine, nella terza fase tentativi di censurare, anche sul piano personale-professionale, investigatori e magistrati che si avvicinano alla verità con la contemporanea protezione di persone indiziate o ricercate, anche preparandone o assistendone le fuga. Su questi avvenimenti esiste ormai una letteratura vastissima, inchieste giudiziarie e ricostruzioni complessive che da queste partono, per cui ad essa rimandiamo segnalando soltanto, in forma molto concisa, i fatti più significativi.

Nel primo episodio eclatante, la strage di piazza Fontana del dicembre 1969, si trovano impiegati praticamente tutti gli strumenti segnalati con concorrente responsabilità del SID e della divisione Affari Riservati del Ministero dell'Interno. Il SID già da tempo sapeva che erano in preparazione attentati in luoghi

---

33. N. Bobbio "Introduzione" a G. de Lutis (a cura di), La strage, cit., p. XV

chiusi<sup>34</sup> e a seguito della strage sono soprattutto da segnalarsi le manovre, anche a mezzo stampa, per far orientare le indagini a sinistra verso gli anarchici con false informazioni fornite dal SID<sup>35</sup>, avallate dalla dichiarazione di attendibilità fornita subito dal Prefetto di Milano Mazza<sup>36</sup>, mentre Catenacci, dirigente degli AA RR occulta importanti reperti giudiziari<sup>37</sup>. In seguito, caduta la validità di questa pista per intervento della magistratura, si nega ogni rapporto con gli indiziati, tra questi Giannettini agente del SID, retribuito anche dopo esser stato accusato formalmente di strage<sup>38</sup>, e contemporaneamente si forniscono passaporti per l'espatrio.

Nella vicenda del Golpe Borghese si trovano coinvolti il SID, che già controllava il Fronte Nazionale dalla nascita e su cui dal '68 al '70 aveva redatto informative trasmesse alla magistratura solo nel '74<sup>39</sup>, e soprattutto Miceli, capo del servizio<sup>40</sup>. Nei

---

34. Avendo ricevuto dei rapporti in proposito che non furono trasmessi ad altri uffici: vedi De Lutis, op.cit., p. 213

35. per i rapporti inviati a polizia e carabinieri, in cui personaggi conosciuti dal servizio come neofascisti vengono definiti anarchici, vedi Ibidem, pp. 213/214

36. Il prefetto spedì un telegramma al Presidente del Consiglio in cui si sosteneva che "Ipotesi attendibile che deve formularsi indirizza l'indagine verso gruppi anarcoidi" (Riportato in Flamini, Op.cit., vol. II, p. 124)

37. Le responsabilità di Catenacci nell'aver trattenuto reperti e una testimonianza sulle valige utilizzate nella strage sono rilevate nella requisitoria dei giudici milanesi Alessandrini e Fiasconaro (riferimento in De Lutis, op.cit., p. 139)

38. il 9 gennaio 1974 da parte dei giudici Alessandrini e Fiasconaro

39. Vedi Scarpari, "Il 1974, l'anno della svolta" in Borraccetti, op. cit., pp. 104/105

40. I rapporti tra Miceli e Borghese vengono definiti di reciproca stima ed amicizia negli atti dell'inchiesta del giudice istruttore di Roma Fiore (riportato in Flamini, op.cit., Vol. II, pp. 102/103)

fatti si ha la non interferenza nel golpe<sup>41</sup>, la non trasmissione di rapporti interni dettagliati sulla vicenda redatti prontamente dal SID<sup>42</sup>, la protezione dei responsabili, avvertiti nel '71 di indagini in corso e fatti riparare in Spagna, l'occultamento del ruolo della massoneria. Pesante infatti la presenza di Gelli (probabilmente il responsabile del rientro del golpe<sup>43</sup>), punto di raccordo tra i congiurati (alcuni iscritti alla P2) con alcuni ufficiali dei Carabinieri aderenti al piano golpista e settori economici e internazionali influenti<sup>44</sup>. Sulla vicenda pure l'ombra di contatti tra il capo degli AA.RR. Amato con alcuni partecipanti al golpe che solleva dubbi sulle modalità di conduzione dell'inchiesta promossa dal Ministero dell'interno sul tentato golpe e che ebbe esiti negativi<sup>45</sup>.

La strategia golpista sembra essere stata poi portata avanti dalla Rosa dei Venti di cui facevano parte gruppi eversivi responsabili di una serie di attentati compiuti nel nord Italia fino al 1973 su cui indagò il giudice Tamburino evidenziando il ruolo propulsivo e coordinante di una struttura parallela al SID, denominata in questo contesto "organizzazione di sicurezza" collegata a forze analoghe in paesi altri paesi NATO, da cui

---

41. Una cronaca dettagliata degli avvenimenti della notte tra il 7 e l'8 dicembre 1970 è in Flamini, op.cit., Vol. II, pp. 219/231

42. Tra il 15 e il 23 dicembre fu completato dal reparto D del SID un rapporto preciso indicante nomi gruppi ed obiettivi suffragato da prove che Miceli omise di far inoltrare al governo (Requisitoria del pubblico ministero Vitalone riferita in: Nunziata, op. cit., p. 95)

43. vedi la Prerelazione Anselmi, cit., p. 79

44. Vedi Ibidem, pp.79/80 ove, inoltre, si cita una nota dell'Ispettorato antiterrorismo redatta nel 1976 sull'implicazione nel golpe di Miceli e di esponenti della P2

45. E che portò il Ministro dell'Interno a negare in Parlamento la sussistenza del fatto. Cfr. Nunziata, op. cit., p. 95

risultò il mandato di cattura per cospirazione eversiva contro il direttore del SID Miceli<sup>46</sup>.

La storia delle protezioni si estende, con la P2 sempre sullo sfondo, a gruppi estremisti toscani che compiono tra il 1969 e il 1975 una serie di attentati, tra cui la strage dell'Italicus, in cui si registrano interferenze della magistratura su indagini di polizia a fini rallentatori<sup>47</sup>. Sulla strage di Piazza della Loggia grava l'inerzia del gruppo dirigente della Divisione Pastrengo dei Carabinieri, guidato dal Gen. Palumbo iscritto alla P2<sup>48</sup>, indicato come copertore delle attività di Fumagalli, capo del gruppo dei Mar, responsabile di una serie di attentati in Valtellina<sup>49</sup>. A persone inserite nella Pastrengo viene inoltre imputata la gestione di deviazioni e depistaggi nella strage di Peteano, coperta anche dal SID, e in alcuni attentati dinamitardi falsamente attribuiti alla sinistra nel 1971 a Trento che coinvolgono anche un vicequestore e un colonnello dei Carabinieri<sup>50</sup>.

Il quadro è molto sintetico ma dà un senso delle dimensioni del fenomeno che si sposta, quando alcune trame cominciano ad emergere, soprattutto grazie all'opera di magistrati isolati, sul terreno giudiziario nel quale il contatto P2 garantisce

---

46. De Lutiis, op. cit., pp.107/114

47. da parte del sostituto procuratore della Repubblica di Arezzo Marsili, genero di Gelli, che ottenne l'allontanamento dall'Ispettorato antiterrorismo del Commissario De Francesco che aveva collaborato con i giudici bolognesi. (Prerelazione Anselmi, cit., pp.84/85)

48. Ibidem, p. 85

49. Coperto anche dal SID, Cfr. La strage, cit, pp. 180/81

50. Vedi Viglietta "Golpismo e servizi segreti nei primi anni settanta" in Borraccetti, op. cit., pp.62/63

probabilmente alcune coperture<sup>51</sup>.

I fatti che abbiamo riportato sono segnalati in una serie di istruttorie cui seguono però processi che nella grande maggioranza si concludono con sentenze assolutorie per insufficienza di prove o con condanne minime che, inoltre, aumentano passando i processi dai gradi inferiori ai superiori. Non è questa la sede per analizzare in modo approfondito le disfunzioni che hanno accompagnato la serie dei processi sul terrorismo che comporterebbe una ricerca di dimensioni molto vaste, concentrata in buona parte su problemi annosi del sistema giudiziario italiano. Vale la pena però soffermarsi su alcuni fatti che da un lato rendono la vicenda processi parte integrante della strategia della tensione (il sabotaggio della inchieste ha fini immediati di occultamento delle responsabilità e forse più remoti nel dimostrare la incapacità delle istituzioni) e dall'altro sollevano dubbi sulla reale volontà in alcuni ambienti giudiziari e politici di arrivare a processare parti degli apparati istituzionali. Dubbi denunciati in prima linea proprio da quei magistrati che per primi avevano ipotizzato collusioni e complicità, in seguito negate o minimizzate<sup>52</sup>. Per il primo aspetto vanno considerate le ripetute

---

51. Queste le osservazioni della Commissione parlamentare sulla P2: "la ricerca di contatti con magistrati, anche non iscritti alla P2, induce a sospettare che si siano almeno tentate iniziative rivolte ad influire sull'andamento di alcuni procedimenti che o riguardavano uomini delle istituzioni o comunque avevano ad oggetto fatti nei quali la istituzione era coinvolta direttamente od indirettamente o in qualche modo attenta" che si concludono con critiche piuttosto pesanti alla Procura di Roma sul modo in cui il processo alla P2 stato condotto (Prerelazione Anselmi, cit., p. 109)

52. Si vedano ad es. i diversi articoli del giudice Tamburino citati in questo capitolo

reticenze<sup>53</sup>, le false testimonianze e ritrattamenti di convocati dalle autorità giudiziarie, gli episodi di favoreggiamento<sup>54</sup>, gli interventi per sottrarre gli indiziati agli interrogatori<sup>55</sup>, l'immissione ad arte di nuovi elementi al fine di confondere e svalutare le tracce già acquisite dalle inchieste<sup>56</sup>.

Il comportamento processuale dei militari coinvolti nella strategia della tensione risponde a tre motivazioni: coprire le proprie responsabilità, denunciare quelle di oppositori (il giudiziario anche come terreno su cui si combattono faide interne), difendere gli interessi corporativi e non permettere che i processi mettano in crisi l'operatività delle agenzie. Per il secondo aspetto va citata l'opera frenante delle avocazioni da parte della cassazione romana di istruttorie in momenti delicati ed importanti delle indagini<sup>57</sup>; la mancanza, in certi casi di un

---

53. Si possono citare diversi casi in cui il SID ha negato di disporre di informazioni, che poi sono risultate essere in possesso del servizio, anche di fronte ad esplicite richieste dei giudici. Un esempio le ripetute affermazioni di non aver svolto alcuna indagine sulla strage dell'Italicus alla Procura della Repubblica di Bologna.

54. Un esempio: il generale Ricci fu avvertito nel 1973 che il Giudice Tamburino stava per perquisire la sua abitazione e il suo ufficio

55. Il SID organizzò nel 1973 l'espatrio di Giannettini e Pozzan quando la magistratura già sospettava di loro

56. A questo proposito De Lutis cita un esempio di depistaggio operato sul Giudice Tamburino da parte del Gen. Alemanno (De Lutis. op. cit., p. 212)

57. I casi più importanti: l'inchiesta del Giudice Tamburino sulla Rosa dei Venti, affidata alla Procura della Repubblica di Roma, riunita a quella sul Golpe Borghese e disintegrata in mille episodi diversi (Cfr. Ibidem, p. 119); l'avvocazione a Catanzaro dell'istruttoria D'Ambrosio e Alessandrini quando stavano facendo scoperte sui collegamenti tra mandanti interni ed internazionali della strage di Piazza Fontana ed erano in procinto di emettere avviso di reato contro l'Ammiraglio Henke (Cfr. Ibidem, pp. 165/169).

ruolo propulsivo da parte dei pubblici ministeri<sup>58</sup>; casi di inspiegabile sottovalutazione in sede processuale di prove presentate in istruttoria<sup>59</sup>.

Infine segnaliamo, ma la discuteremo poi, l'influenza della variabile "politica", manifesta nell'opposizione del segreto politico militare dimostratosi pregiudizievole in molte inchieste<sup>60</sup> al punto di portare al sollevamento di un conflitto di attribuzioni tra poteri dello stato da parte del giudice Violante nel 1976 con conseguente pronuncia della Corte Costituzionale<sup>61</sup> che ha anticipato la nuova disciplina del 1977 a

58. Dato sottolineato con enfasi da Nunziata e a sostegno del quale si può citare il caso dell'istruttoria sul SID parallelo aperta a Roma nel 1976, mantenuta per un po' allo stato degli atti preliminari, di cui viene proposta l'archiviazione nel 1978, accettata dal Giudice Istruttore nel 1980 (Cfr. *Ibidem*, p. 123)

59. vicende che si risolvono in sentenze critiche e polemiche dell'operato dei pubblici ministeri di cui un esempio è il processo sulle bombe di Trento (cfr. Flamini, *op. cit.*, vol. III, Tomo II, pp. 421/2)

60. Le opposizioni del segreto di stato iniziano con gli omissis al rapporto Manes sulla vicenda del Piano solo e si ripropongono praticamente in tutti i processi, da Piazza Fontana, al Golpe Borghese, al golpe bianco alla strage dell'Italicus. A titolo esemplificativo citiamo la sentenza istruttoria del giudice Amato (12 ottobre 1978) che concludendosi con il proscioglimento di tutti gli imputati poneva in luce quanto fosse stato pregiudizievole all'approfondimento dell'istruttoria la conferma del segreto di stato da parte del Presidente del Consiglio (Cfr. De Lutiis, *op. cit.*, p. 153)

61. Nel caso dell'inchiesta sul golpe bianco di Sogno e Cavallo il giudice Violante fu sbarrato dall'opposizione del segreto di stato da parte di Miceli confermata da Moro. Al conflitto di attribuzione la Corte Costituzionale ammise la validità di un proprio intervento di valutazione sulla rilevanza della tutela del segreto in rapporto al diritto dovere di indagine del giudice legittimando, per la prima volta, i singoli organi giudiziari a porsi come parte in conflitti di attribuzione su questo tema. Ma il trasferimento dell'istruttoria a Roma impedì a Violante di avvalersi giudizialmente del materiale che un'eventuale sentenza favorevole della corte avrebbe reso disponibile.



seguito della quale il segreto è stato comunque più volte riconfermato<sup>62</sup>. La "latenza" della variabile politica emerge inoltre dalle versioni contrastanti per cui i militari affermano di aver agito su delega di politici che invece negano qualsiasi responsabilità<sup>63</sup>.

In conclusione, segnaliamo i risultati della sentenza ordinanza di rinvio a giudizio per la strage di Bologna che, ricostruendo gli elementi emersi in occasione di altri procedimenti e segnalando che il non conseguimento di piena prova delle responsabilità penali degli imputati costituisce la piena dimostrazione della capacità di conseguire l'impunità attraverso

---

62. Dopo solo sette giorni dall'approvazione della riforma dei servizi e della normativa sul segreto di stato, da escludersi per fatti eversivi, il Consiglio dei Ministri lo oppone al Giudice Amato che si occupa dell'inchiesta sul golpe bianco (cfr. Flamini, op. cit., Vol. III, Tomo II, pp. 464/5).

63. Il caso più eclatante riguarda la copertura di Giannettini che, nel corso del processo su Piazza Fontana, portò ad un confronto tra il capo del SID Miceli, il quale sostenne che Malizia, consigliere del Ministro della Difesa Tanassi, comunicò che la decisione era stata presa a livello del Consiglio dei Ministri, con lo stesso Tanassi che smentì qualsiasi coinvolgimento politico. La vicenda, che si concluse in sede processuale con la condanna di Malizia ad un anno con la condizionale per falsa e reticente testimonianza nel dicembre 1977, poi annullata nella ripetizione del processo a Potenza nel 1979, è ulteriormente confusa da un'intervista rilasciata al settimanale *Il Mondo* da Andreotti il 20 giugno 1974, in cui ammise la copertura operata da Palazzo Chigi, smentita poi solo in parte (non sarebbe stato coinvolto l'intero Consiglio ma solo il Ministro della Difesa). Per una dettagliata ricostruzione della vicenda si veda: C. Mosca, Catanzaro, processo al SID, Roma, Editori Riuniti, 1976.

Altro esempio di deposizioni contrastanti tra politici e militari si ha nel 1978 durante il processo al golpe Borghese durante il quale Miceli affermò l'esistenza di un organismo segretissimo di sicurezza legato alla Nato, negato decisamente da Andreotti (che lo ha però confermato dodici anni dopo). Per questa vicenda si veda Flamini, op. cit., vol. III, tomo II, p. 491 ss..

coperture ed inquinamenti, sottolinea che, accedendo ad una visione unitaria dei vari elementi corroborata da prove, "l'indicazione di tutte le tracce fornite è chiara e sconvolgente: un gruppo occulto legato da vincoli extraistituzionali ha operato per anni nel nostro paese per conseguire al tempo stesso finalità di condizionamento politico della democrazia e potere personale utilizzando anche il terrorismo per conseguire tali fini"<sup>64</sup>.

### 7.3.3. Gli obiettivi

A questo punto, quale disegno, o meglio quali disegni e quindi quali obiettivi dietro questa storia? Il plurale sembra più adatto perchè in primo luogo ci troviamo di fronte ad una gerarchia di fini più immediati ed altri più remoti, nel senso che sono di più difficile lettura e che rispondono a disegni più ampi col complessivo concorso dei fini immediati. In secondo luogo dobbiamo considerare che dietro la multiforme essenza del potere invisibile possano celarsi progetti diversi, sul presupposto che la strategia della tensione sia, almeno potenzialmente, strumentale a più obiettivi. Questa si innesca sulle caratteristiche strumentali del terrorismo di cui abbiamo parlato prima: ne utilizza la segretezza, alcuni aspetti organizzativi (quando è necessario si bruciano le parti più compromesse salvando la testa), ne manipola le connotazioni ideologiche con provocazioni e depistaggi, gioca infine sulle reazioni emotive che provoca. Ma è più difficile capire in vista di quali obiettivi politici: combattere, condizionare o consolidare il sistema politico vigente, e quali aspetti di questo sistema ne sono in ogni caso possibile i referenti? Se il primo obiettivo, il ribaltamento del sistema, può

---

64. La strage, cit, p. 183

essere ascrivibile a perlomeno parte della manovalanza estremista, il discorso diventa più complesso spostandoci su altre sfere.

Alcuni dati fanno intravedere un disegno di instaurazione di un governo tecnico militare: oltre ai progetti di colpo di stato ricordiamo la riunione ad Arezzo del 1973 tenuta da Gelli alla presenza di alti militari in cui fu prospettata una presidenza del governo del Procuratore Generale della Repubblica Spagnuolo, preceduta da ripetuti messaggi sullo stesso tono diffusi tra gli ufficiali<sup>65</sup>. In un simile disegno la funzione strategica del terrorismo può essere quella di provocare domande di ordine che portino all'innescio di piani di intervento militari.

Ma gli stessi dati letti diversamente possono portare ad altre conclusioni, in cui la destabilizzazione assume una funzione stabilizzatrice: stabilizzare la situazione politica (dominata da soluzioni provvisorie nella ricerca di maggioranze stabili) in direzione "neogollista" cui risponde il terrorismo come mezzo aggregante dell'elettorato moderato in direzione conservatrice e la minaccia del colpo di stato (fatto credere plausibile ma mai realizzato) come mezzo per gelare esperimenti politici nuovi segnalando la presenza di forze disponibili a soluzioni autoritarie.

E' probabile che entrambi gli obiettivi siano presenti e riflettano posizioni diverse all'interno del potere invisibile che ruota attorno alla P2 di cui uno degli elementi di forza è dato proprio dall'etereogeneità e dalle divergenze dei componenti, sulle quali si adattano i mutamenti tattici in relazioni a vicende esterne nell'obiettivo generale di stabilizzare formule e processi politici che, nei diversi momenti, meglio garantiscano un sistema di condizionamento anonimo del potere. In questa ottica possono essere lette le vicende dell'anno chiave di passaggio, il 1974,

---

65. Prerelazione Anselmi, cit, pp.72/73

quando contemporaneamente allo stragismo ancora operante, emerge dagli stessi ambienti del SID legati alla P2 una strategia diretta a bruciare le parti più compromesse dell'eversione nera e dello stesso servizio: viene consegnato alla magistratura un rapporto sulle iniziative eversive di destra maturatisi in Italia dal 1970 al 1974 che avalla la pericolosità di estremismi opposti. Proprio in questo anno hanno luogo i primi clamorosi episodi del terrorismo rosso. Mossa che risponde al rilancio di un ordine di centro che riflette anche una situazione internazionale in cui i governi più a destra sono caduti. Si disinnescano da questo momento i rapporti con l'eversione nera, che da ora in poi si muove autonomamente esaltando la propria componente rivoluzionaria (vedi capitolo 2), a fronte delle rivelazioni che stanno emergendo in sede giudiziaria. La svolta organizzativa e strategica della P2 segue il mutamento della struttura delle opportunità su variabili interne in corrispondenza di variabili esterne.

La ristrutturazione della P2 è dettata da necessità interne - l'interesse degli apparati meno inquinati verso la loggia<sup>66</sup> - che portano alla totale segretezza anche all'interno della massoneria e che, a sua volta, permette l'immissione autonoma di nuovi iscritti. La nuova strategia è un adeguamento a sviluppi esterni - l'avanzata delle sinistre che la strategia della tensione non ha bloccato - che portano a privilegiare strumenti diversi di intervento resi accessibili ed efficaci dalle nuove risorse acquisite internamente. E' la strategia dell'occupazione interna del sistema, del controllo articolato dei centri decisionali e dei processi produttivi che punta alla frammentazione del sistema politico rappresentativo per inserirsi nelle divisioni e

---

66. Si interessano alla P2 la Guardia di Finanza e soprattutto l'Ispettorato antiterrorismo che nel 1976 redige due rapporti

trasferire il potere agli apparati burocratici stabili, già controllati in buona parte, contrapposti a quelli politici sottoposti a processi elettivi. In questa fase l'intervento della P2 si estende soprattutto nel campo finanziario (vicende Sindona-Calvi-Banco Ambrosiano) mettendo in piedi anche una centrale di pubbliche relazioni (l'occupazione della Rizzoli) di intervento sul mondo politico nel quale si annoverano quasi un centinaio di iscrizioni. In questa sede va sottolineata un'attenzione diversa verso il mondo miliare. Nell'ottica dell'occupazione dei vertici degli apparati si procede all'affiliazione del personale militare più qualificato, meno massiccia che nel periodo precedente, ma rivolta ai gradi più elevati, la cui iscrizione di poco precede o segue la scalata ai vertici sulla quale l'influenza della loggia appare esser stata notevole. Tra questi segnaliamo l'Ammiraglio Torrisi, capo di stato maggiore della Marina (1977-80) e della Difesa (1980-81); i Comandanti generali della Guardia di Finanza Giudice (1974-78) e Giannini (1980-81), cui si sommano prove di legami stretti tra Gelli ed altri alti ufficiali non affiliati (ad es. il Generale Mino, Comandante generale dei Carabinieri dal 1973 al 1977 e il Comandante della Guardia di Finanza dal 1978 al 1980 Generale Floriani). Ma la conseguenza più notevole è sulla lotta per le nomine alla guida dei servizi riformati dal Parlamento che porta ai vertici affiliati alla loggia: Santovito al SISMI, Grassini al SISDE e Pelosi al CESIS del quale, fino al rimpasto del 1981 a seguito della scoperta delle liste, 7 membri su 9 sono piduisti.

In questo periodo protagonista della lotta armata è il terrorismo rosso al cui proposito le tracce di interventi deviati sono molto più labili. Piuttosto che all'esistenza di legami diretti, alcuni fatti fanno aprono la via alla considerazione di ad una certa inerzia tesa a lasciar spazio di manovra ai terroristi. Tale ipotesi si basa su una serie di constatazioni

che, partendo dalla significativa presenza di legami piduisti ai vertici degli apparati repressivi, portano alla lettura di alcune vicende della lotta all'eversione rossa nel quadro di una chiave strumentale.

L'inefficienza degli apparati analizzata nel capitolo precedente è circondata da numerosi episodi non chiari tra i quali si possono citare: le dichiarazioni del Gen. Dalla Chiesa su forme di protezione accordate dalla Divisione Pastrengo a terroristi di sinistra, in particolare di Prima Linea, nel contesto delle indagini svolte da altri settori dell'Arma<sup>67</sup>; il ruolo ambiguo del SID nel caso Sossi<sup>68</sup>; i casi di mancata trasmissioni di informazioni precedenti gli attentati<sup>69</sup>; il coinvolgimento, dopo la riforma, di un alto dirigente dei servizi in una fuga di documenti sulla stampa che si ripercuote negativamente sulle indagini della magistratura<sup>70</sup>; il ruolo determinante del SISMI nelle trattative che seguono il sequestro dell'assessore Cirillo e nella garanzia di contropartite ai clan camorristici intermediari presso le BR. Un ruolo che comporta la mascheratura

---

67. Vedi Prerelazione Anselmi, cit. , p. 92

68. Vedi ad es. De Lutis che solleva perplessità sulla diffidenza manifestata dallo stesso Sossi a seguito del rilascio verso le autorità milanesi e le seguenti rivelazioni del quotidiano Il Tempo circa un piano del SID per uccidere il magistrato quando ancora era prigioniero dei brigatisti (De Lutis, op. cit., pp.244/6)

69. vedi, ad es., la mancata trasmissione di informazioni del CC di Napoli di indicazioni precedenti all'attentato al magistrato Coco, Ibidem, pp.249/250

70. Nel 1980 il vice capo del SISDE consegnò ad un giornalista ampi stralci dei verbali degli interrogatori di Peci da cui mancavano i fogli riguardanti l'appartenenza di Marco Donat Cattin a Prima Linea. Secondo De Lutis la manovra rispondeva all'intento di invalidare tutta la testimonianza di Peci "o per un malinteso riguardo verso un ministro o per fini ancora più torbidi ..come autentici sabotaggi" (Ibidem, p. 253)

di informazioni ai responsabili politici in collaborazione con Francesco Pazienza, sostituto di Gelli alla guida della P2 dopo il 1981<sup>71</sup>. Infine, nelle inefficienze che circondano la vicenda Moro che abbiamo visto nel capitolo precedente l'ipotesi della ridotta capacità professionale può, almeno ipoteticamente, essere allargata: "il grado di approssimazione appare così alto da giustificare interpretazioni che mettono in evidenza come l'impreparazione sia stata deliberatamente al servizio di un interesse a non spingere le indagini fino in fondo, o rappresenti soltanto la copertura di una utilizzazione distorta di capacità professionali peraltro esistenti<sup>72</sup>".

All'interno di questo quadro si situano forse le tappe della repressione che in certi momenti ha portato allo scompaginamento di settori parziali delle formazioni armate lasciando fuori elementi di spicco intorno ai quali le organizzazioni si sono riaggregate: vedi il caso Giroto che portò alla cattura del nucleo storico delle BR lasciando libera l'ala più dura guidata da Moretti, ed anche il caso degli arresti alla tipografia Triaca nel 1979 ai quali sfuggì lo stesso Moretti.

Infine dubbi possono essere sollevati sulle motivazioni che in pieno boom terroristico stanno dietro allo scioglimento dei due organismi che si erano dimostrati più efficaci nel contrastare l'azione delle formazioni armate: l'Ispettorato antiterrorismo e il primo nucleo Dalla Chiesa. La stessa Commissione parlamentare

---

71. Per la complessa e non ancora chiara ricostruzione della vicenda rimando a G. Galli, Storia del partito armato, cit, pp.258/267

72. Osservazioni dell'Onorevole Stefano Rodotà alla relazione di maggioranza della Commissione Parlamentare d'inchiesta su via Fani, cit, Vol. I, p. 175

su Via Fani sottolinea nelle proprie conclusioni di non aver ricevuto dai politici e dagli investigatori risposte convincenti al quesito<sup>73</sup>.

Da questi dati emerge una ipotesi sulle capacità offensive degli apparati tatticamente distribuite tra insuccessi e successi che ne nega l'impreparazione ma la strumentalità ad obiettivi politici esterni cui, secondo Galli che su questa ipotesi ha riscritto l'intera vicenda della lotta armata, il terrorismo rosso è funzionale nella misura in cui ha determinato l'integrazione subalterna del Partito Comunista nell'area di governo. Tale obiettivo sarebbe stato raggiunto col concorso di sottobiattivi favoriti dalla presenza del partito armato: screditamento delle sinistre e aggregazione dell'elettorato moderato; additamento del terrorismo come più grave problema italiano per invocare l'unione sacra attorno al governo ampliandone la base di legittimità; lasciar campo libero alle iniziative dell'eversione rossa contro il PCI per ottenerne l'assenso alla politica repressiva (vedi il capitolo 4 sul progressivo mutamento della posizione del PCI nella legislazione contro il terrorismo). A proposito di quest'ultima osservazione va citata anche l'ipotesi che traccia un filo conduttore tra il passaggio dall'eversione di destra a quella di sinistra come di uno stesso fucile che cambia spalla ma che comunque è diretto allo stesso scopo: concorrenza in senso tecnico di due prodotti che in diversi momenti soddisfano meglio lo scopo<sup>74</sup>.

---

73. Relazione di maggioranza alla Commissione parlamentare su via Fani, cit, pp.54/55

74. vedi Tamburino, "Le stragi e il loro contesto", loc. cit., pp. 149/50



Secondo queste interpretazioni la subalternità del terrorismo è riconducibile ad interessi che si annidano "dentro" il potere ufficiale e non esternamente ad esso. A questo punto è quindi necessario riprendere il discorso sul rapporto tra potere invisibile e sistema politico nelle origini, nelle collusioni con la strategia della tensione, nelle mediazioni politiche che ne conseguono.

#### 7.4. Potere invisibile e sistema politico

L'origine del potere invisibile all'interno del sistema politico è sottintesa nella trattazione precedente ove lo si è definito un prodotto della clandestinizzazione della politica (extraistituzionalità delle sedi di potere) che si intensifica in rapporto all'allargamento del potere formale: "i complotti e le congiure sono l'espressione della difficoltà del potere politico di far passare tutte le aspirazioni e tutte le tensioni attraverso i canali normali della democrazia rappresentativa<sup>75</sup>". Terreno di coltura principale la sede elettiva del potere occulto, i servizi di sicurezza che nel momento in cui finisce il consenso politico (inteso come fine delle maggioranze stabili di centro con conseguenti frazionamenti sulle modalità di dar sbocco alla crisi) diventano oggetto e soggetto di scontro politico. Oggetto come luogo per stabilire legami personali e di gruppo da usarsi nella lotta politica che lascia spazio ad una certa autonomia (emblematiche le veline del SIFAR) che si traduce in soggettività diventando "una teoria politica alla luce delle esperienze-della lotta al comunismo nell'arco di mezzo secolo. Questa teoria

---

75. G. Galli, La crisi italiana e la destra internazionale, Milano, Mondadori, 1984, p.147

politica incontra sul suo cammino la cultura politica del radicalismo di destra, formatasi e tramandata, in generazioni e generazioni, di storia dell'occidente<sup>76</sup>". Nella nostra interpretazione la strategia della tensione ha presupposti in disfunzioni del sistema politico ma si sviluppa come una degenerazione che non conta su complicità politiche provate, eccezion fatta per alcuni settori del MSI e frange periferiche e comunque molto limitate della DC. Ciononostante, la posizione istituzionale dei protagonisti e probabilmente i contatti personali con personaggi di potere hanno avuto conseguenze importanti sulla soluzione che in sede politica è stata data alla vicenda. Soluzione che in parte si attua in campo giudiziario, attraverso la magistratura centrale più vicina al potere politico e in lotta con quella periferica che tenta di salvaguardare la propria autonomia, e in parte agendo sugli apparati.

In questo processo, in cui si possono leggere diversi interessi ed obiettivi e per cui è più legittimo parlare di "mediazione politica", va considerata la presenza del potere invisibile -la P2 dentro il sistema- con capacità di pressioni evidenti, con collusioni da discutere che hanno conseguenze importanti sulla gestione della lotta al terrorismo. Di fatto la mediazione si attua tra l'intento di parte governativa di salvaguardare l'operatività degli apparati e quindi di evitare che le strutture fossero colpite al punto di minarne l'efficienza a fronte del terrorismo in espansione, e la necessità di reagire al tempo stesso agli scandali via via emergenti, sia per questioni di credibilità politica sia per pressioni degli altri partiti.

---

76. Ibidem

Duplici chiave che spiega le interpretazioni che vengono fornite sulle deviazioni e gli sbocchi che ne seguono.

Sin dall'inchiesta sullo scandalo delle veline del SIFAR la tesi di stretta osservanza governativa si adoperò nel tentativo di escludere la responsabilità della maggioranza politica nelle deviazioni extraistituzionali del servizio, attribuibili principalmente ai dirigenti e tali da non intaccare la sostanziale fedeltà dell'intero apparato agli interessi del paese: "I rilievi critici su alcune disfunzioni del servizio non possono...in nessun modo mettere in discussione questo istituto<sup>77</sup>". Stesso risultato nel 1974 quando si eliminano dalla scena i personaggi più compromessi (dopo De Lorenzo è la volta di Miceli) lasciando inalterate le strutture del servizio. E' però importante notare che lo stesso anno viene istituito il primo nucleo Dalla Chiesa e l'Ufficio Affari Riservati viene sostituito dall'Ispettorato antiterrorismo. Quindi nel 1974 la scena, che si ripeterà in parte nel 1978, mostra l'intento di creare nuovi organismi "sani" ed efficaci, interni ed a lato di quelli inquinati dei quali si opera una destabilizzazione limitata. Da sottolineare che all'interno dei corpi stessi non è mai stato preso alcun provvedimento di tipo amministrativo nei confronti di persone coinvolte nelle deviazioni.

In che misura si inseriscano interessi privati e coperture di collusioni è un argomento che, in assenza di prove giudiziarie, è proprio del dibattito politico che accompagna la legge di riforma sui servizi, varata nell'ottobre 1977, con sensibile ritardo rispetto ai tempi in cui già si era manifestata la necessità di

---

77. Aldo Moro, Presidente del Consiglio, IV Legislatura, 804 seduta del Senato, riportata in Commissione Parlamentare di inchiesta sugli eventi del giugno-luglio 1964, Relazione di maggioranza, p. 82

procedere a tale passo. In questo dibattito sono in particolare il gruppo socialista e quello radicale ad evidenziare responsabilità politiche precise. Se i socialisti legano le deviazioni dei servizi alla "volontà politica di perpetuare il dominio politico della DC<sup>78</sup>" e quindi "all'identificazione tra stato e governo prevalsa nella DC per molti anni<sup>79</sup>" i radicali si spingono oltre nell'additare un "uso spregiudicato della DC del segreto politico militare per coprire precise responsabilità<sup>80</sup>". Dalla discussione emerge una normativa decisamente innovativa, approvata a larghissima maggioranza (con le uniche opposizioni delle destre e dei radicali) nella quale il contributo delle sinistre, valutabile nel confronto tra il disegno di legge governativo ed il testo approvato in aula, appare notevole.

Anzitutto viene indicato un solo responsabile del funzionamento dei servizi, il Presidente del Consiglio, che si avvale della consulenza di un Comitato interministeriale da lui stesso presieduto e di un Comitato esecutivo per i servizi di informazione e di sicurezza (CESIS) con compiti di coordinamento con i corpi di polizia. L'attività dei servizi viene posta a due ordini di controlli: uno permanente da parte di un comitato parlamentare, voluto dai socialisti, e uno periodico sulla base di relazioni semestrali presentate al Parlamento dal Presidente del Consiglio sulla politica informativa e della sicurezza. Il servizio viene inoltre sdoppiato in SISMI (per la sicurezza militare) e SISDE (per l'interesse politico istituzionale) soprattutto per volontà comunista, "per evitare che la concentrazione consenta straripamenti di potere e l'instaurarsi di poteri occulti<sup>81</sup>". Lo status dei servizi è modificato tagliando

---

78. Magnani Noya, Camera, plenaria, 25 luglio 1977

79. Mancini, Camera, plenaria, 26/7/77

80. Bonino, Camera, plenaria, 26/7/77

81. Maffioletti, Senato, Plenaria, 20 ottobre, 1977

la dipendenza funzionale e quindi gerarchica dagli apparati militari, puntualizzandone le funzioni informative preventive e quindi negandone la qualifica di polizia giudiziaria: viene stabilito l'obbligo di informazione alla polizia giudiziaria (e non direttamente alla magistratura) con la possibilità di delazione temporale. Particolarmente innovativa poi la nuova disciplina sul segreto di stato, che oltre a negarne l'ammissibilità per fatti eversivi, stabilisce il diritto della magistratura di interpellare il Presidente del Consiglio e l'obbligo per questi di motivare l'eventuale opposizione alle Camere e al Comitato parlamentare cui devono essere indicate anche le ragioni essenziali.

E' evidente che l'intera normativa è dominata dalla necessità di disporre di servizi efficienti su cui operi un controllo che determini "l'impossibilità di avvalersi per l'avvenire dell'apparato dei servizi di sicurezza e della tutela del segreto di stato per fatti eversivi dell'ordine costituzionale"<sup>82</sup>. Le discussioni più accese si hanno sulle modalità di controllo introdotte e sui compiti del SISDE. Per il primo punto, oltre a perplessità sollevate dalla composizione e dal funzionamento del comitato parlamentare di controllo (otto membri su base proporzionale con conseguente bassa rappresentanza delle minoranze<sup>83</sup> e previsione di una maggioranza qualificata<sup>84</sup>) altre

---

82. Relazione Pennacchini per la maggioranza in "Relazioni della Commissione speciale concernente istituzione e ordinamento del servizio per la informazione e la sicurezza" (atti della Camera, VII legislatura, stampato n. 696-358-1033-1086-1087A)

83. Rilevata da liberali, sinistra indipendente e radicali

84. Così i radicali: "la maggioranza speciale renderà inoperante la norma poichè l'ampia maggioranza che sostiene il governo difficilmente si schiererà contro di esso...ancora stravolto il corretto rapporto parlamento-esecutivo sacrificando le minoranze e il loro apporto critico sull'altare dell'unanimità del regime" (Pannella, Camera, plenaria, 26/7/77)

discussioni si hanno proprio sulla validità e sulle finalità dei nuovi meccanismi di controllo, quali la duplicazione dei servizi (in cui i radicali leggono ad esempio una conseguente "reponsabilità politica più evanescente e di minor determinazione"<sup>85</sup>) e sulle modalità di coordinamento attraverso il CESIS (in cui le destre leggono una funzione accentratrice e strumentalizzatrice<sup>86</sup>). La previsione di un organismo di sicurezza "nei confronti di chi interferisce con la vita politica, economica finanziaria o scientifica del paese"<sup>87</sup>, il SISDE, provoca reazioni violente dell'estrema sinistra per la quale l'aspetto più grave della legge è "l'istituzionalizzazione di un servizio analogo a quello di spionaggio e controspionaggio militare per la politica interna con compiti estremamente lati"<sup>88</sup> "le cui "competenze dovrebbero essere della magistratura ordinaria"<sup>89</sup> e che lascia "traparire, in particolare da parte della sinistra storica, una sfiducia nelle masse popolari"<sup>90</sup>. Alla base dell'organismo sembrano invece essere dominanti i problemi sollevati dal terrorismo nella convinzione che "la prevenzione o un tipo di repressione che abbia valore dissuasivo di ulteriori fasi di escalation non sia possibile senza una sistematica azione informativa"<sup>91</sup>.

Nel capitolo precedente abbiamo evidenziato quali difficoltà tecniche si siano inserite nel processo di attuazione della

---

85. Relazione Bonino di minoranza (atti della Camera, VII legislatura, stampato n. 696-385-1033-1086-1087A ter)

86. Relazione Miceli di minoranza (Atti della Camera, VII legislatura n. 696-385-1033-1086-1087A bis)

87. Cossiga, Senato, plenaria, 20 ottobre 1977

88. Relazione Bonino di minoranza, cit.

89. Bonino, Camera, plenaria, 25/7/77

90. Milani, Camera, plenaria, 26 luglio 1977

91. Cossiga, Senato, plenaria, 20 ottobre 1977

normativa e le conseguenze che ne sono derivate in termini di efficienza ed operatività dei servizi post-riforma. In questo capitolo è invece importante cogliere ciò che sta dietro tali passaggi, gli interessi corporativi e la lunga manus del potere invisibile che vanificano in parte i propositi della legge, e la reazione politica che ne consegue.

Innanzitutto si legge, soprattutto nella vicenda del SISDE, la presenza determinante di interessi corporativi militari tesi a controllare i passaggi di personale, fonti e strutture al nuovo organismo che riuscirono ad imporre la nomina al vertice di un militare, il Generale dei Carabinieri Grassini, contro la candidatura di Santillo avanzata da Cossiga, che suscitò un certo malumore negli ambienti della polizia<sup>92</sup>, sancendo inoltre l'inferiorità del SISDE rispetto al SISMI, guidato dal Generale di corpo d'armata Santovito di grado superiore a Grassini. In secondo luogo nella vicenda delle nomine si coglie l'ombra della P2 oltre che per l'affiliazione di Grassini e Santovito anche nel risultato del contrasto tra questi due e il Segretario del CESIS Napoletano, che dopo Via Fani aveva tentato di scuotere i servizi dalla loro inerzia, alle cui dimissioni seguì la nomina del Prefetto Pelosi che nell'81 risulterà essere iscritto alla loggia massonica<sup>93</sup>.

La storia degli apparati vede nel 1978 la creazione di due nuovi organismi che, in questo capitolo, ci pare possibile

---

92. Si veda l'intervista su L'Espresso del Commissario Capo Di Francesco, già collaboratore di Santillo, che si chiedeva: "era proprio necessario dare l'impressione di voler mortificare il corpo di Pubblica Sicurezza?...Sarebbe veramente umiliante per lo stesso governo e per il Parlamento se continuasse a circolare la voce che questa scelta è stata resa necessaria perchè altrimenti non sarebbe stato possibile il passaggio dell'archivio dell'ex ufficio D del SID al SISDE" (Riportata in De Lutis, op. cit., p. 265)

93. Per la ricostruzione della vicenda si veda Ibidem pp. 268/69

interpretare come una reazione politica a quei bracci di ferro che avevano accompagnato la lotta per le investiture. Si tratta infatti di due organismi che, pur essendo diversi per composizione e struttura, sono accumulati dalla dipendenza diretta dal Ministero dell'Interno. L'UCIGOS, creato il 31 gennaio 1978 con decreto da parte di un governo dimissionario con competenze amplissime sia informative che operative, e il nucleo Dalla Chiesa creato con decreto del Presidente del Consiglio il 30 agosto. Se il primo aveva compiti riferibili a situazioni generali di ordine pubblico, reati politici e terrorismo, il secondo fu mirato specificatamente contro la lotta armata. Il fatto che il governo - da notare che i due organismi non sono stati creati con legge - abbia ritenuto necessario istituire organismi sotto controllo diretto del Ministero dell'Interno nella lotta al terrorismo con procedure che tra l'altro sollevano non poche perplessità giuridiche - è il caso dell'UCIGOS<sup>94</sup> - e reazioni corporative - è il caso del nucleo Dalla Chiesa<sup>95</sup>, risponde senza dubbio a criteri di efficienza in momenti di passaggi delicati delle strutture dei servizi ma apre, a mio avviso, anche la via ad un'altra interpretazione. Un'interpretazione che vi legge il tentativo di aggirare la capacità che le gerarchie militari dimostrano nel controllare scelte fondamentali relative alla lotta contro la criminalità. E forse più che di reazione è opportuno ancora una volta parlare di mediazione tra esigenze di efficienza di fronte all'opinione pubblica e di rispetto di quello scambio tra potere militare e civile che abbiamo discusso nel terzo capitolo. Mi pare

---

94. L'UCIGOS è inserito nella struttura gerarchica del Ministero dell'Interno e dipende quindi dal Capo della Polizia che risponde al Ministro dell'Interno. L'anomalia è vistosa in quanto l'organismo sfugge alla legge di riforma per cui gli organismi informativi devono essere sotto la responsabilità del Presidente del Consiglio e sottoposti a controlli parlamentari.

95. Vedi capitolo precedente



evidente come si riconfermi la strategia della proliferazione delle istituzioni repressive in funzione anche di controllo reciproco come sostitutivo dell'incapacità del potere politico ad un controllo diretto e penetrante delle strutture militari.

In definitiva, il governo sembra operare una mediazione tra l'acquisito potere della sinistra storica che si attua sul piano legislativo (risultato i meccanismi di controllo politico diffuso stabiliti dalla riforma) e la tradizionale autorità dei militari nelle scelte relative alla difesa e alla strutturazione (risultato il loro controllo dei passi fondamentali dell'attuazione della riforma) che si esplica su due piani complementari. Sul piano più propriamente militare si mantiene una sorta di rapporto di scambio e controllo privato (indici: riproposizione continua del segreto politico militare ma anche l'occultamento di fatti importanti, quale ad es. la Gladio, al comitato parlamentare di controllo dei servizi), sul piano dell'ordine pubblico si ritagliano spazi di autonomia sia rispetto alla legge di riforma -l'UCIGOS pur essendo un organo informativo non viene sottoposto ai meccanismi di controllo previsti- sia rispetto ai tradizionali organismi territoriali -il nucleo Dalla Chiesa come entità eccezionale dei Carabinieri.

Fino a questo momento il nostro punto di riferimento principale è stato il governo e soprattutto il partito di maggioranza relativa in quanto elemento centrale della classe dirigente dal dopoguerra -e quindi parte prioritaria e continua del rapporto tra mondo politico e militare- e in quanto titolare ininterrotto fino a questo momento della Presidenza del Consiglio e dei dicasteri dell'Interno. Il processo sopra analizzato è da considerarsi come il tentativo di mantenere la direzione della politica della sicurezza e dell'ordine pubblico nelle sedi governative controllate da questo partito. In questo ambito si

apre la via all'ipotesi dell'intervento di questo partito nelle manovre di manipolazione del terrorismo.

Come abbiamo visto la lotta al terrorismo è pervasa, anche negli anni dopo il 1974-75, da tante "stranezze" sulle quali l'analisi politologica a fronte della scarsità di risultati dell'intervento giudiziario, deve deduttivamente ricorrere al gioco delle supposizioni. Gioco da condursi senza pregiudizi di parte e libero da condizionamenti ideologici e, in particolare, con estrema cautela. Invece, soprattutto in relazione all'eversione rossa, la chiave interpretativa della strumentalizzazione del terrorismo si appoggia, anche nel più volte citato libro di Galli, più che su collegamenti di fatto, su coincidenze tra fasi evolutive del terrorismo e della sua repressione con i cicli degli interessi contingenti della classe dirigente. La chiave interpretativa del "cui prodest" è tentatrice di fronte a tante coincidenze ma può essere fuorviante nella misura in cui non riesce a distinguere le diverse responsabilità. Riconoscere che contro Moro fossero le BR, la P2, ambienti americani e parte della DC<sup>96</sup> non implica necessariamente che tutti siano responsabili, direttamente o indirettamente, della sua morte. La narrativa poliziesca ci insegna che tanti personaggi possono avere un movente ma che solo uno, o alcuni, sono gli assassini e, rimanendo in metafora, siamo ancora in una fase di investigazione in cui prevalgono gli indizi, anche contrastanti, sulle prove, forse proprio per la capacità occultatrice degli assassini.

Un'analisi approfondita dovrebbe tener conto, a parer mio, proprio della distinzione tra potere formale ed informale ed anche volendo porre l'accento sulla sola DC, delle divisioni interne

---

96. come ad esempio sostiene Flamini

rispetto agli schemi di integrazione e/o contenimento del PCI, dei legami separati con il mondo militare nel quadro di rapporti in cui i livelli di subordinazione sono piuttosto complessi. Un'ipotesi di lavoro per future ricerche, che inevitabilmente richiedono a mio avviso un'indagine sulle singole personalità ancora non praticabile, mi sembra quella di accostare l'ipotesi di Galli sulla strategia democristiana di contenere il PCI attraverso il terrorismo con il progetto politico della P2 nella sua seconda fase di vita. Un progetto che risponde ad una concezione pre-ideologica del potere, di stampo conservatore generico, che si adegua alla presenza comunista (la P2 controlla il Corriere della Sera che appoggia il compromesso storico) in un'ottica di controllo anonimo dei processi di governo. Il terrorismo è un mezzo per frenare il potere del PCI costringendolo, anche se in fase di espansione elettorale, ad una posizione subalterna nel governo. Obiettivo a medio termine comune a perlomeno parte della DC, nell'obiettivo finale di utilizzarne l'apporto e mantenere contemporaneamente il potere, e della P2, nell'obiettivo finale di frammentare il potere politico incentivando la proliferazione di attori politici e indebolendoli quindi tutti. Su questa coincidenza parziale di obiettivi potrebbe essere possibile, ove si riuscisse a scomporre adeguatamente i due soggetti in analisi rapportandovi legami personali oltre che istituzionali, riconsiderare il ruolo dei vertici piduisti degli apparati di - sicurezza nella lotta al terrorismo.

---

## Conclusioni

Alla fine della ricerca presentiamo due tipi di conclusioni. Un primo tipo ha carattere essenzialmente "riassuntivo" ed è diretto a riprendere i risultati più importanti ottenuti nei vari capitoli, a collegarli fra loro sottolineandone le reciproche influenze. Il secondo tipo di conclusioni da queste parte per cercare di cogliere gli "effetti" di feedback della lotta al terrorismo sulle variabili prese in esame nel corso della ricerca.

I processi condizionanti la repressione: le interazioni

L'analisi dei tre processi che hanno condizionato la repressione del terrorismo italiano analizzati, che sono attinenti alla sottovalutazione politica del terrorismo, all'impreparazione dell'apparato della sicurezza ed alla manipolazione a fini extraistituzionali della lotta armata, trovano tutti spiegazione, sullo sfondo dell'andamento del terrorismo, in variabili interne all'apparato politico e agli apparati di sicurezza e in variabili relative al reciproco influenzarsi dei due apparati. Un risultato che, inoltre, comporta un collegamento tra i diversi processi che, influenzandosi, concorrono a spiegare una repressione del terrorismo lenta e comunque ritardata, che pur approdando a risultati notevoli lascia ancora aperti diversi interrogativi.

Andando per ordine ricapitoliamo che le cause della lunga sottovalutazione del terrorismo in sede politica e della conseguente reazione prevalentemente difensiva siano state individuate in meccanismi interni al sistema partitico: l'instabilità conseguente a importanti mutamenti nei rapporti di forza che provoca la concentrazione sui ceti sociali e politici tradizionali e una successiva alleanza consociazionista

transitoria e scarsamente dinamica. Meccanismi che nei fatti che ci interessano si incrociano con divisioni politiche di lontana origine sui ruoli e funzioni degli apparati di sicurezza nel determinare una legislazione non organica negli interventi sulle sfere operativa e strutturale. Interventi che nel dibattito vanno ad assumere spesso un rapporto più dicotomico alternativo che contestuale.

Risultato combinato una legislazione che, in fase di ritardata presa di coscienza della gravità della situazione, nel seguire prevelentemente le opzioni di una parte politica, il centro, condizionate dalle riserve ed impulsi di un'altra, la sinistra, determina l'anticipazione di una linea improntata alla proliferazione dei poteri d'indagine, contestualmente seguita sul piano amministrativo attraverso gli organismi speciali, non completamente definiti e coordinati sotto il peso delle divergenze politiche. Una linea che prevale sulla modifica dei meccanismi strutturali sia rispetto ai tempi, sia nella marginalità dell'approccio ai problemi complessivi dell'organizzazione della sicurezza sotto il peso di condizionamenti burocratici e militari. Un apporto legislativo che quindi nella fonte, l'integrazione consociazionistica, e nell'obiettivo, la categoria più direttamente esposta ai terroristi, va a concretizzarsi soprattutto sul piano simbolico della solidarietà politica che ne sancisce il criterio primario di legittimità rispetto a valutazioni più propriamente formali e tecniche.

Le cause della seconda dimensione, l'impreparazione delle forze dell'ordine, vanno a cadere in un generale contesto di ridotte capacità, di origine sia strutturale che funzionale, nell'ambito del controllo della criminalità rispetto ad un tradizionale privilegiamento delle funzioni di ordine pubblico modellate su esigenze della direzione politica. Una relazione che, innestandosi storicamente sulla debolezza della classe dirigente e

conseguente funzionalità politica degli apparati repressivi, ha determinato, pur nel contesto di un comune isolamento dalla comunità civile, rapporti di strumentalizzazione ed autonomia differenziati per i diversi apparati. Negli anni dell'emergenza terroristica tali rapporti determinano sia fenomeni di disgregazione interna miranti ad uno sganciamento dal potere politico sia manifestazioni di capacità impositive degli interessi burocratico militari rispetto a quelli politici. Risultato combinato un adattamento lento sui requisiti dell'anti e controterrorismo raggiunti, anche per le caratteristiche dell'impulso politico, prevalentemente sul piano operativo rispetto a mutamenti strutturali parziali di cui, comunque, il compimento è proprio della fine dell'emergenza.

La terza dimensione infine, la manipolazione del terrorismo, ci porta completamente dentro ai rapporti tra potere politico e istituzioni repressive nel trarre origine prevalentemente dalla dispersione di potere in centri esterni a quelli istituzionali, nei legami trasversali tra gruppi politici e burocratico-militari miranti al condizionamento invisibile e strumentale dei processi politici, attraverso mezzi ampiamente strumentalizzabili quali il terrorismo e il controterrorismo. Risultato una serie di ostacoli decisamente influenti sul momento investigativo e sull'accertamento giudiziario, particolarmente evidenti nel terrorismo di destra, il più "usato".

Circa le connessioni tra la prima e la seconda dimensione si è già evidenziata l'influenza della sottovalutazione politica della lotta armata sui tempi e modi di accesso ai requisiti della strategia operativa contro il terrorismo nell'ambito delle agenzie repressive. La terza chiave di spiegazione, quella della

manipolazione, viene invece da alcuni degli autori cui ci siamo riferiti nel capitolo settimo, concepita come alternativa alle prime due. Una dicotomia in cui si legge lo sbandieramento di pretese, ma non vere, incapacità di analisi ed intervento, funzionali alla giustificazione di risultati scarsi, voluti al fine di perpetuare l'emergenza e le conseguenti strumentalità politiche. Una dicotomia che, a mio avviso, funziona solo nella misura in cui si riconduca prevalentemente la storia della lotta al terrorismo in una visione complottistica che implica il coinvolgimento diretto e consapevole di gran parte dei responsabili della sicurezza, in sede politica come istituzionale. Un'ipotesi che per quanto suggestiva non mi pare accettabile in mancanza di prove confermanti le coincidenze, e a cui accordiamo una considerazione significativa ma parziale nell'insieme di diverse spiegazioni tra cui troviamo piuttosto connessioni evidenti.

In primo luogo mi sembra sostenibile che i fenomeni di manipolazione del terrorismo abbiano avuto modo di esplicarsi in maniera particolarmente ampia proprio e solo nel contesto della perdurante sottovalutazione politica della lotta armata. Una sottovalutazione che in questo caso concerne sfide provenienti dall'interno del sistema politico, da degenerazioni che proprio un'accurata analisi del terrorismo avrebbe potuto evidenziare. Una forma di sottovalutazione che mi sembra sconti in particolare quel meccanismo di rapporti politici differenziati col sistema di sicurezza su cui ci siamo a lungo soffermati. Su una soluzione delle deviazioni che vorrebbe essere globale, la riforma dei servizi, in cui l'intero apparato politico affronta l'intero sistema dell'informazione, si innestano prima e dopo soluzioni parziali promosse dall'esecutivo. Soluzioni che si attestano su mediazioni e aggiramenti dei problemi piuttosto che su radicali pulizie e che evidenziano l'intenzione di mantenere saldi gli equilibri con l'apparato militare. E in definitiva, l'efficienza





contro il terrorismo, per quanto certamente perseguita da un certo momento in poi, si trova rispetto a tali interessi in una posizione che forse non è del tutto subordinata ma neppure è loro sovrastante. Il che forse è la chiave esplicativa della parzialità dei risultati ottenuti sul terrorismo nero.

In secondo luogo, va sottolineato che gli ostacoli frapposti dalla manipolazione alle investigazioni si manifestano, oltre che nelle interferenze dirette analizzate nell'ultimo capitolo, anche indirettamente concorrendo ad ampliare i problemi della preparazione contro il terrorismo dell'intero assetto della sicurezza. Rispetto all'organizzazione, e in termini di specializzazione, permane il dubbio che la carriera di Santillo ed in generale il destino dell'intera dirigenza dell'SDS sia stato determinato dall'interessamento sulla P2. Un'influenza che, se esiste, non è certo di scarsa rilevanza poichè va ad intaccare uno dei pochi organismi che stava dando dei risultati positivi sulla lotta armata. Infine, ricordiamo che sono proprio le manipolazioni del terrorismo ad obbligare una riforma dei servizi che ne ha determinato sia la passività che la vacanza nei momenti in cui il loro apporto sarebbe stato essenziale. Tutta una vicenda che prima e dopo la riforma va ad intaccare uno dei momenti più importanti dell'intera strategia contro il terrorismo.

#### Gli effetti della repressione

La lotta al terrorismo dura oltre un decennio durante il quale le variabili che la condizionano subiscono evoluzioni importanti. Sull'evoluzione del terrorismo e le sue conseguenze ci siamo soffermati più volte nel corso della ricerca. Piuttosto mi sembra che ancora da scrivere sia una storia del terrorismo italiano nel cui andamento vengano prese in considerazione compiutamente e passo per passo gli effetti di feedback della repressione. Sugli

altri protagonisti, apparati politici, repressivi e sulle relative interconnessioni, vale la pena spendere qui qualche parola in più, cercando di cogliere e isolare da altre variabili l'influenza del terrorismo e quindi della repressione.

Nella dinamica dell'apparato politico l'effetto più evidente attiene all'esperimento consociazionistico cui il terrorismo contribuisce incentivando la collaborazione su un problema la cui gravità colpisce, seppur in ritardo, quasi l'intero arco costituzionale. Un effetto che però mi pare difficile isolare rispetto ai diversi interessi partitici che già avevano manifestato l'intenzione di tentare la formula del compromesso storico. Nei quali forse è possibile piuttosto che l'emergenza terroristica abbia sbloccato delle resistenze. In ogni caso si tratta di una fase transitoria e la legittimazione del PCI nel sistema politico, rispetto soprattutto agli altri partiti, conseguita dalla lealtà democratica dimostrata è sufficiente a determinarne un apporto subalterno nella repressione del terrorismo, ma insufficiente al passaggio verso quella che Moro aveva definito come "terza fase". Cioè la possibilità dell'alternativa a seguito della fase consociazionistica, una via che la storia della Germania degli anni sessanta faceva sembrare praticabile.

All'interno degli apparati repressivi l'influenza della lotta al terrorismo è soprattutto visibile nella notevole modernizzazione degli strumenti d'indagine accompagnata da una conseguente differenziazione strutturale e professionale interna ai due apparati. Mutamenti che risaltano soprattutto nell'apparato più arcaico, la PS, ove si saldano con una ridefinizione del proprio ruolo che nasce da una situazione di disagio interna, conseguente alla tradizionale subordinazione politica. Rispetto a

quest'ultimo aspetto l'influenza della lotta al terrorismo mi pare limitatata ad una sorta di accelerazione di processi già presenti, diretti ad una definizione più autonoma della professionalità, più tecnica se vogliamo. Una professionalità che preme verso una forma di controllo politico endogeno la cui legittimazione, nel quadro di una società ora più omogenea rispetto all'immediato dopoguerra, si sposta dal governo verso il pubblico.

Nell'Arma dei CC, invece, ove la fase di modernizzazione prosegue senza grossi scossoni un percorso già iniziato nel quadro di una preesistente autonomia gestionale, permangono gli interessi corporativi dei vertici capaci di imporsi, anche con le spalle coperte dall'apparato militare, sul potere politico.

Negli anni in esame i parametri legali-istituzionali, che sanciscono formalmente il controllo politico e il raggio d'azione della polizia, subiscono qualche variazione. Sul piano dei poteri le innovazioni più significative introdotte nella sfera autonoma d'intervento delle forze dell'ordine hanno durata prevalentemente temporanea, rispetto ad un'influenza più duratura sulle procedure e sul processo penale che incontra però l'approfondirsi di difficoltà gestionali dell'apparato giudiziario. L'innovazione più importante concerne il nuovo ruolo del Parlamento chiamato dalle due riforme, servizi di informazione e pubblica sicurezza, a esercitare con diversi meccanismi una ben più precisa sorveglianza sull'indirizzo politico del governo nell'ambito della sicurezza e sull'attività degli apparati.

Traendo le conclusioni di quanto detto finora mi sembra che il confronto dei rapporti tra apparati politici e repressivi prima e dopo l'emergenza terroristica indichi dei mutamenti attribuibili soprattutto ad altrettanti cambiamenti verificatisi internamente ai due apparati. Cambiamenti che registrano sia l'aumentato peso delle sinistre nella sede parlamentare e quindi nella

legislazione, sia la spaccatura della PS, veicolo di ridefinizione del rapporto con la politica e con la società. Il rapporto tra apparati politici e repressivi sembra rimanere invece stazionario in relazione agli elementi di continuità interna agli stessi apparati, permanenza delle stesse formule di governo e degli interessi corporativi militari.

In definitiva, le formule del controllo politico cambiano in questi anni parzialmente ed in base a processi che hanno origini indipendenti dalla vicenda terroristica e che, nelle conclusioni, dipendono essenzialmente dai rapporti di forza messi in azione. L'influenza del terrorismo e della lotta al terrorismo sembra piuttosto riconducibile ad accelerazioni e a freni che hanno effetti di breve-medio periodo.

Mi pare quindi pienamente confermato quanto si trova indicato nella letteratura circa la circoscrizione degli effetti diretti del terrorismo alla differenziazione strutturale delle agenzie repressive. Un effetto che tende, a prescindere dagli organismi speciali, ad andare oltre la fase dell'emergenza. In un certo senso dalla lotta al terrorismo sono stati tratti "insegnamenti" su aspetti organizzativi, metodologici, strumentali, investigativi ed operativi la cui applicazione si è rivelata utile di fronte anche ad altre forme di criminalità, soprattutto quelle organizzate. Molto interessante a questo proposito mi sembrerebbe una ricerca sulla repressione della mafia su di una metodologia simile a quella qui adottata. Il confronto dei risultati potrebbe fornire interessanti indicazioni circa lo sviluppo delle variabili influenti e spiegare, ad esempio, perchè oggi di fronte alla minaccia mafiosa si sia riusciti ad infrangere le barriere corporative burocratico-militari nella predisposizione di un grosso apparato interforze. Un esperimento che, abbiamo visto, dieci anni fa non fu proprio praticabile.

La rilevazione dell'assenza di significativi effetti politici del terrorismo è quasi "lapalissiana" nella constatazione della mancanza di una vera e propria strategia politica di delegittimazione della lotta armata. Ciononostante proprio la riconduzione di tale obiettivo al momento della repressione mi sembrerebbe richiedere un'indagine più approfondita sulle conseguenze dell'intera vicenda terroristica sulle fasce sociali fuori dalla completa adesione ai valori dello stato e sulle ideologie anti-sistema non filo-terroristiche. Un'indagine che ancora non mi pare sia stata sviluppata e che, è solo un'ipotesi, potrebbe prendere in considerazione l'interazione tra i valori politici che questa repressione esalta, un'integrazione politica che copre quasi l'intero arco costituzionale, e la contemporanea brusca caduta della conflittualità di massa. Un'interazione nelle cui articolazioni credo stia lo sviluppo del confronto "militare" tra gli apparati repressivi e i terroristi che abbiamo analizzato qui.

---

### Appendice

#### **I provvedimenti sull'intervento delle forze di polizia nel quadro della legislazione penale dal 1969 al 1982**

##### 1969/1972: Massima espansione dei diritti individuali:

Con la Legge 5/12/69 n. 932 si procede ad una restrizione del peso della polizia giudiziaria nel corso delle indagini (le misure garantistiche della difesa dell'imputato qui introdotte sono provocate da una sentenza della Corte Costituzionale, n. 86/1968). Si interviene innanzitutto sull'interrogatorio del fermato e dell'arrestato che da questo momento viene affidato all'esclusiva competenza dell'autorità giudiziaria. Alla polizia viene concesso solo il diritto di raccolta di "sommarie informazioni" dall'indiziato, ammesse solo per l'urgenza di raccogliere prove di reato. Si interviene anche sul fermo di polizia giudiziaria, eliminando la possibilità di proroga di sette giorni su richiesta della polizia, ammesso solo per i primi accertamenti (precedentemente concesso per tutto il tempo necessario all'interrogatorio). Altre importanti innovazioni: il diritto al silenzio dell'imputato e l'istituto dell'avviso di procedimento, per la prima accolto nel sistema processuale penale.

Nel 1970 (D.L. 1/5/1970, provocato dalla sentenza 64/1970 della Corte Costituzionale) si interviene sulla durata della custodia preventiva fissata fino ad ora solo nella fase istruttoria: da questo momento viene fissata per l'intero arco del procedimento nella misura del doppio della fase istruttoria, vale a dire che per i delitti più gravi non avrebbe potuto superare i quattro anni.

Nel 1972 si allargano i presupposti per concedere la libertà provvisoria (Legge 15/12/1972 n. 773), ammissibile anche nei casi

di emissione obbligatoria del mandato di cattura su discrezione del giudice.

### Il 1974: l'anno delle tendenze contraddittorie

Nel 1974 (legge 3/4/1974) il Parlamento delega al Governo l'emanazione di un nuovo codice di procedura penale di cui vengono indicati gli indirizzi, ispirati alla semplicità e rapidità, alla presunzione di non colpevolezza dell'imputato fino alla sentenza definitiva, alla parità sostanziale dei compiti tra difesa ed accusa, all'acquisizione da parte del giudice delle prove prevalentemente nel corso del pubblico dibattito, alla massima pubblicizzazione interna del rapporto processuale:

-alla polizia giudiziaria non è concesso alcun atto istruttorio di reperimento di prove ma solo la raccolta di notizie dei reati e l'assicurazione delle fonti di prova.

-al Pubblico Ministero viene sottratto qualsiasi potere inquisitorio. Consentite solo indagini preliminari in funzione dell'esercizio dell'azione penale

-al Giudice Istruttore sono affidati solo atti istruttori finalizzati ad accertare la necessità del dibattimento da compiersi al massimo in sei mesi. Potere di disporre di misure di coercizione personale solo per specifiche esigenze istruttorie, limitatamente nel tempo e solo per delitti di particolare allarme sociale.

-nel dibattimento si deve concentrare la vera e propria attività istruttoria su una piena parità tra accusa e difesa. Ammesso il principio della non colpevolezza: eliminazione della formula dubitativa (l'insufficienza di prove).

A seguito di una sentenza della Corte Costituzionale (n. 34/1973) fu varata la L. 8/4/74 n. 98 diretta a tutelare la

riservatezza, la libertà e la segretezza delle comunicazioni: limitate le ipotesi per le intercettazioni telefoniche, ammesse solo per concreti indizi di reato e per reati particolarmente gravi o organizzati e consumati a mezzo telefono, limitata la durata a quindici giorni e con due soli possibili rinnovi, e previsto che le operazioni potessero avvenire solo presso impianti della Procura della Repubblica.

Una prima manifestazione di irrigidimento in tema di libertà personale si ha con il D.L. 11/4/74 n. 99 in cui i termini massimi di custodia preventiva vengono portati, in rapporto all'intero arco del procedimento da quattro ad otto anni e, contemporaneamente, viene ampliata la sfera di utilizzazione del rito direttissimo.

Con la Legge 14/10/74 n. 497 si torna ad intervenire sui poteri di polizia reintroducendo il potere di interrogatorio del fermato e dell'arrestato in casi di urgenza per la raccolta di prove del reato, circondato dalla garanzia della presenza obbligatoria del difensore, di fiducia o d'ufficio. Attraverso altri dispositivi la stessa legge modifica il trattamento di alcune categorie specifiche di criminalità: le rapine, le estorsioni e i sequestri di persona a scopo di rapina ed estorsione. Sia sul piano processuale (la competenza viene affidata al Tribunale e viene previsto il rito direttissimo), sia sul piano penale sostanziale (notevoli gli aumenti di pena). Disposizioni particolari sono, infine, previste per la vendita, fabbricazione, detenzione ed uso di armi: oltre all'aumento delle pene viene introdotto il rito direttissimo. Su quest'ultimo tema interviene l'anno seguente una legge specifica (Legge 18/4/75 n. 110) che definisce il concetto di "arma", includendovi anche quelle improprie, e che stabilisce una speciale normativa sul controllo della circolazione delle armi.



### Dal 1975: l'inasprimento dell'ordine pubblico

Con la Legge 22/5/75 n. 152 si introduce il potenziamento del fermo di polizia giudiziaria: ad un minor rigore circa la valutazione dei presupposti oggettivi sul piano indiziario (da indizi "gravi" ad indizi "sufficienti") si accompagnò la dilatazione della fascia dei delitti contemplati (il riferimento al mandato di cattura obbligatorio fu sostituito con il parametro della pena edittale, col risultato che il fermo veniva ad essere concesso anche per i reati per i quali il mandato di cattura era facoltativo, o persino vietato), con ulteriore riferimento esplicito ai reati concernenti le armi da guerra e i materiali esplosivi e ai reati sulla ricostruzione del partito fascista. Esplicitamente indicata come un "completamento" della norma sul fermo degli indiziati di reato fu quella sulle perquisizioni personali ad opera della polizia al fine di accertare il possesso delle armi su "persone il cui atteggiamento o presenza, in relazione a specifiche e concrete circostanze di luogo e di tempo, non appaiono giustificate". La perquisizione, per cui fu introdotta l'obbligatorietà del verbale, fu ancorata ad una situazione eccezionale di non tempestivo intervento dell'autorità giudiziaria ed ammessa esclusivamente "in loco" .

A queste norme se ne aggiungono altre dirette a rafforzare la tutela dell'intervento delle forze di polizia allargando e specificando i casi di non punibilità dell'uso di armi da parte dei pubblici ufficiali; stabilendo una procedura sanzionatoria speciale, nell'avvio e nell'esercizio dell'azione penale, per reati commessi dal personale di polizia; e prevedendo un'aggravamento delle procedure sanzionatorie per reati commessi contro i pubblici ufficiali.

Sul piano del processo penale viene modificata la disciplina della libertà provvisoria: ripristinato un meccanismo di divieto aprioristico sia in rapporto a molte imputazioni (gravi delitti

contro la personalità dello Stato ma anche tipici della delinquenza comune) sia in rapporto alla particolare posizione processuale dell'imputato in altri provvedimenti.

Sul piano del diritto sostanziale le modifiche introdotte mirano a colpire il neofascismo: all'inasprimento delle pene e alla riformulazione di alcuni reati già previsti nella L. 20/6/52 n. 645, si accompagnano nuove e più ampie figure di reato. Infine, le misure di prevenzione disciplinate dalla legge antimafia del 1965, un poco ampliate, vengono estese anche ad atti preparatori, obiettivamente rilevanti, diretti a sovvertire l'ordinamento dello stato.

#### 1977: la salvaguardia dei processi

Con il D.L. 30/4/77 n. 151 viene stabilita la sospensione dei termini di carcerazione preventiva durante il tempo in cui il dibattito processuale fosse sospeso per cause di forza maggiore. Al fine di bloccare i tentativi diretti ad impedire la costituzione ed il funzionamento delle Corti d'Assise, il D.L. 14/2/78 introdusse varie modificazioni del regolamento, in particolare dell'estrazione dei giudici popolari. Due leggi dell'8/8/1977 (la n. 532 e la n. 534) mirarono allo snellimento delle procedure nel settore dell'ordinamento giudiziario e del processo penale, con particolare riguardo ai problemi posti dai grandi processi di criminalità organizzata (norme sulla separazione dei procedimenti connessi e sulla disciplina dei rapporti di interferenza tra i procedimenti così separati, più altre su nuovi criteri di competenza territoriale).—

Un'ulteriore dispositivo contestuale, la L. 8/8/77 n. 533, oltre ad inasprire la normativa sulle armi e quella sull'ordine pubblico, divieto di usare caschi o altri mezzi di travisamento con relativo arresto in fragranza, prevedeva per i reati concernenti armi e per particolari delitti di natura eversiva il

sequestro obbligatorio delle sedi di gruppi ed associazioni ove fossero rinvenute armi.

1978/1979: la decretazione d'urgenza contro il terrorismo

A caposaldo della multiforme normativa di prevenzione contenuta nel D.L. 21/3/78 n. 59, sta l'art. 4 in cui vengono indicati quei reati di particolare allarme sociale contro cui l'intera normativa era specificatamente diretta: nella stesura definitiva della legge, che allargò le ipotesi contemplate nel decreto, furono previsti oltre sessanta reati, molti dei quali presupponevano la presenza di strutture criminali organizzate. Con lo stesso articolo fu introdotto un dispositivo di prevenzione relativamente nuovo, diretto a sviluppare nuove forme di coordinamento tra uffici giudiziari e potere esecutivo: al Ministro dell'Interno direttamente, o per tramite di ufficiali di polizia giudiziaria appositamente delegati, era data la facoltà di richiedere all'autorità giudiziaria, in deroga al segreto istruttorio, copie di atti processuali ed informazioni scritte sul loro contenuto, ritenuti indispensabili per la prevenzione dei reati ivi indicati, oppure per la raccolta e la elaborazione delle informazioni finalizzata alla creazione di una banca dati. Prevista la possibilità di rifiuto del giudice sotto l'obbligo di chiarirne la motivazione.

Il decreto prevede diverse norme per l'ampliamento dei poteri di polizia. All'art. 5. fu prevista la possibilità di acquisizione di sommario informazioni dagli indiziati, fermati od arrestati da parte degli ufficiali di polizia giudiziaria senza la presenza del difensore. Informazioni da assumere in casi di assoluta urgenza, esclusivamente dirette al proseguimento delle indagini di polizia e previste solo per i reati contemplati all'art. 4. Escluso quindi un qualsiasi valore a fini processuali e vietata la verbalizzazione. L'art. 11 allarga e specifica i contenuti di un

potere già spettante alle forze dell'ordine: l'accompagnamento agli uffici di polizia, finalizzato all'accertamento dell'identità personale e contemplato anche per casi dubitativi sui documenti forniti, previsto per un tempo massimo di ventiquattro ore e da sottoporsi a controllo postumo del Procuratore della Repubblica.

A quattro anni di distanza si torna poi ad operare sulla disciplina delle intercettazioni telefoniche attraverso l'annullamento di alcune delle limitazioni precedentemente introdotte: viene ammessa la possibilità di proroga a tempo indeterminato; prevista, in casi di particolare urgenza l'autorizzazione orale da parte del magistrato; permesso lo svolgimento delle operazioni anche negli uffici della polizia giudiziaria. La novità più rilevante concerne la possibilità per la polizia di effettuare intercettazioni anche a carico di non indiziati unicamente a fini d'indagine, privandole quindi di valore processuale, nel presupposto di un'autorizzazione concessa dal Procuratore della Repubblica su richiesta del Ministro dell'Interno o, su sua delega, del Questore o di alti funzionari di polizia.

Nel decreto era poi prevista una norma che impose a chiunque cedesse la proprietà o il godimento, o consentisse l'uso di un immobile, di darne notizia entro quarantottore alla pubblica sicurezza indicando la persona che assumetene la disponibilità, funzionale all'individuazione di basi terroristiche.

Sul piano del diritto sostanziale viene prevista un'apposita figura di reato, il sequestro di persona a scopo di terrorismo o eversione in cui veniva prevista per la prima volta una diminuzione di pena in caso di collaborazione. Attenzione viene data anche ai sequestri a fine di lucro e all'obiettivo di bloccare il riciclaggio di denaro.

Con il Decreto Legge 1979 venne rinnovato completamente l'istituto del fermo. Del fermo giudiziario vennero ritoccati i tempi degli adempimenti successivi, trattenimento fino a quarantotto ore e notizia al magistrato non più immediatamente ma nello stesso arco di tempo. Decisamente innovativo il fermo di pubblica sicurezza, sganciato dall'ipotesi di reato commesso. I presupposti indicati nel decreto erano l'assoluta necessità ed urgenza di verificare, nel corso di operazioni di prevenzione della polizia di sicurezza e al cospetto di comportamenti sintomatici, indizi relativi ad atti preparatori di quei gravi delitti associativi già contemplati nel D.L. 1978. Lo scopo del fermo era l'accertamento della fondatezza dei sospetti e quindi, l'impedimento che gli atti preparatori fossero portati ad ulteriore svolgimento criminoso. In sede di conversione il testo fu modificato e, al posto degli atti preparatori, furono contemplati "comportamenti ed atti che, pur non integrando gli estremi del delitto tentato, possano essere tuttavia rivolti alla commissione di tali delitti". Le operazioni di verifica ammesse erano le perquisizioni personali e l'assunzione di sommarie informazioni secondo la disciplina dettata dal Decreto Legge del 1978 e, quindi, senza la presenza del difensore. Il tempo a disposizione della p.s. veniva limitato al tempo strettamente necessario per gli accertamenti e, comunque, non oltre le quarantotto ore. L'autorità giudiziaria doveva ricevere comunicazione immediata del fermo e dell'eventuale perquisizione. La disciplina fu circondata da altre due peculiari garanzie: il controllo del Parlamento sui fermi operati, effettuato sulla base di relazioni bimestrali del Ministro dell'Interno; - la previsione di un'operatività limitata ad un anno (che sarà rinnovata una volta).

Un ulteriore dispositivo del decreto che incise sui poteri della polizia giudiziaria riguardò la possibilità di procedere a perquisizioni domiciliari, prima ammesse soltanto nei casi di

evasione o nella fragranza di un reato, e ora concesse laddove la polizia avesse motivo di ritenere che negli uffici si fosse rifugiata una persona indiziata, imputata o condannata per gravi reati connessi al terrorismo, o che vi si trovassero cose da sottoporre a sequestro o tracce che potessero essere cancellate o disperse. Di questo potere, esteso anche ad interi blocchi di edifici, nel corso della conversione in legge furono specificate le modalità di controllo dell'autorità giudiziaria alla cui autorizzazione, anche telefonica, si poteva derogare esclusivamente in casi di particolare necessità ed urgenza, dandone comunque notizia senza indugio.

Nel decreto vengono previste due inedite figure di reato, i delitti di associazione per finalità di terrorismo, e l'attentato per finalità terroristiche o di eversione, cui si somma la circostanza aggravante rispetto a tutti i reati commessi per le stesse finalità, cioè strumentali ad un disegno terroristico.

Un ulteriore aspetto è l'inasprimento della disciplina della libertà personale nei riguardi di imputati per delitti di particolare allarme sociale commisurata, nelle varie parti, all'ampiezza della pena detentiva imputabile: la libertà provvisoria viene vietata per i reati strumentali e per i gravi delitti previsti dal D.L. del marzo '78; nella durata della carcerazione preventiva viene previsto, per gli stessi reati, un aumento di un terzo rispetto alle precedenti disposizioni.

Infine, vengono previste misure premiali per la collaborazione con gli organi giudiziari che vanno dall'esclusione dell'applicabilità dell'aggravante connessa alla finalità terroristica, alla diminuzione di pena finò anche alla non punibilità a seconda del momento in cui si colloca la collaborazione: dall'impedimento del verificarsi di un evento, all'impedimento di conseguenze ulteriori, alla raccolta di prove per l'individuazione o cattura dei concorrenti.

La legislazione premiale trova una puntualizzazione nella L. 29/5/1982 n. 304 che stabilisce una serie di deroghe di portata "eccezionale" e limitate nel tempo. In particolare, vengono differenziate le posizioni di chi manifesti l'intenzione di abbandonare l'organizzazione terroristica in rapporto sia alla gravità dei reati attribuiti, sia alla natura dei comportamenti espressi. Ne deriva la non punibilità dei reati associativi in caso di non concorso di più gravi reati connessi ai primi, ovviamente nella recessione dall'accordo. Per gli imputati di reati più gravi, la legge va a distinguere tra dissociazione, abbandono delle organizzazioni eversive e piena confessione dei propri reati, e collaborazione, che alle prime due condizioni somma concreti contributi alle indagini giudiziarie. Particolari sconti di pena erano previsti in caso di collaborazioni di "eccezionale rilevanza". In ogni tipo di comportamento la legge prevedeva poi una disciplina molto favorevole in materia di cumulo di pene per reati diversi. Infine, trattamenti favorevoli erano previsti in materia di libertà personale.

---

## BIBLIOGRAFIA

A. Volumi e articoli

AA. VV. L'Italia della P2, Milano, Mondadori, 1981

AA.VV. (a cura di LC, AO, PDUP) Ordine pubblico e criminalità, Milano, 1978

AA.VV. Sicurezza democratica e lotta alla criminalità, Roma, Editori Riuniti, 1975

AA.VV. "Violenza politica, terrorismo e società contemporanee" in Cattaneo, II, 2, luglio 1982, pp. 1/36

Alderson J.C. CBE, "Police and the Social Order in Europe" in Roach-Thomaneck (eds) Police and Public Order in Europe, pp. 15/32

Alexander Y., Carlton D., Wilkinson Paul (eds), Terrorism: Theory and Practice, Boulder, Westview, 1979

Alexander Y., Finger S. M. (eds), Terrorism: Interdisciplinary Perspectives, New York, John Jay Press, 1977

Alexander Y., Kilmarx R.A. (eds), Political Terrorism and Business: The Threat and Response, New York, Praeger, 1979

Alpa G., "La raccolta delle informazioni e l'accesso alle banche dei dati nell'esperienza italiana", in Politica del Diritto, XIII, n. 2, giugno 1982, pp. 211/236

Amato G., "Potere di polizia e potere del giudice nelle misure di prevenzione", in Politica del diritto, 1974, n. 3/4, pp. 329/349

Ambrosini G., "I corpi separati", in: AA. VV. L'Italia contemporanea, 1945-75, Torino, Einaudi, 1976. pp. 277/306

--- Amnesty International's Current Work and Concerns in the Republic of Italy, AI index Eur 30/1/83, datato apr. 1983

Amodio E., Dominionioni O., Galli G., Nuove norme sul processo penale e sull'ordine pubblico, Milano, Giuffrè, 1978

Amorosino S., "I servizi di sicurezza", in Politica del diritto, 1976, n.3/4. pp. 383/412

Andreade J., World Police and Paramilitary Forces, London, Macmillan Publisher Ltd (Journal Division), 1985



Arblaster A., "Terrorism: Myths, Meaning and Morals", in Political Studies, Vol. 25, n. 3, 1977, pp.413/24

Baldwin, Kinsey R., Police Powers and Politics, London, Quartet Books, 1982

Barile P., "Problemi di indirizzo del SID" in Rassegna parlamentare, gen-feb. 1968, p. 25 ss.

Baukenburg F. (ed) Politik der Innerer Sicherheit, Frankfurt, Suhrkamp Verlag, 1980

Bayley D., "The Development of Police in Modern World", in Tilly (ed) The Formation of National State in Western Europe, Princeton, Princeton U.P., 1975, pp. 328/379

Bayley D., Patterns of Policing. A Comparative International Perspective, New Brunswick, Rutgers University Print, 1985

Bayley D., Social Control and Political Change, Princeton, Princeton Ctr. of International Studies, 1985

Becker H.K., Police Systems of Europe. A Survey of Selected Police Organisations, Springfield, Charles C. Thomas, 1973

Bell J. B., A Time of Terror: How Democratic Societies respond to Revolutionary Terrorism, New York, Basic Books, 1978

Bellavita G., Il paese delle cinque polizie, Milano, Comunità, 1962

Bishop W.J., "Can Democracy Defend itself against Terrorism?" in Commentary, Vol. 65 (1975), 5, pp. 55/62

Boatti G., L'Arma. I Carabinieri da De Lorenzo a Mino, 1962-1977, Milano, Feltrinelli, 1978

Boatti G., Le spie imperfette, Rizzoli, Milano, 1987

Bobbio N., Il futuro della democrazia, Torino, Einaudi, 1984

Bobbio N. "Prefazione" in De Lutiis (ed) La strage, pp. IX-XX

Bocca G. Il terrorismo italiano, 1970-1978, Milano, Rizzoli, 1979

Bocca G. Il caso 7 aprile. Toni Negri e la grande inquisizione, Milano, Feltrinelli, 1980

Bonanate L., "Terrorismo, lotta politica e violenza", in Biblioteca della libertà, XV, 1, (gen-marzo 1978), pp. 23/38

Bonanate L. (ed), Dimensioni del terrorismo politico, Milano, Angeli, 1979

Bonanate L., "Some Unanticipated Consequences of Terrorism" in Journal of Peace Research, 16, 1979, pp. 192/212

Bonanate L., "Terrorismo e governabilità" in Rivista italiana di scienza politica, XIII, 1, apr. 1983, pp. 37/64

Bordua D.J.(ed), The Police: six Sociological Essays, New York, John Wiley and Sons, 1967

Borlandi M., "Magistratura", in P. Farneti (ed) Politica e società, Vol. II, Firenze, La Nuova Italia, 1979, pp. 519/554

Borraccetti V. (a cura di), Eversione di destra, terrorismo, stragi, Milano, Angeli, 1986

Bowden T, The Breakdown of Public Security, London, Sage, 1977

Bravo A., "Gestione dell'ordine pubblico e classe operaia", in Politica del Diritto, 1974, n. 3/4., pp.299/327

Bravo A. "Carabinieri, polizia e politica dell'ordine pubblico", in Politica del diritto, 1975, n. 3, pp. 369/384

Brewer J.D., The Police, Public Order and the State, Basingstoke, Macmillan, 1988

Bricola F. "Ordine e democrazia nella crisi" in Pannella (ed) Referendum, ordine pubblico, Costituzione, pp. 23/38

Bricola F. "Politica criminale e politica dell'ordine pubblico" in La questione criminale, 1975, pp. 221/288

Bufoalini P., Terrorismo e democrazia. La relazione al comitato centrale e alla commissione centrale di controllo del PCI, 18/4/78, Roma, Editori Riuniti, 1978

Bunyan T., The History and Practice of the Political Police in Britain, London, Quarterly Books, 1977

Burton A., Urban Terrorism: Theory, Practice and Response, New York, Free Press, 1975

Caciagli M. , "Il resistibile declino della Democrazia Cristiana" in G. Pasquino (ed) Il sistema politico italiano, pp. 101/127

Camera dei Deputati, Ufficio per l'informazione parlamentare, La riforma della polizia. Progetti di legge ed iter parlamentare della legge l.4.81. n. 121, Roma, Ufficio stampa e pubblicazioni, 1983

Canosa R., La polizia in Italia dal 1945 ad oggi, Bologna, Il Mulino, 1976

Canosa R., "Magistratura, polizia, esercito: alcune contraddizioni negli apparati dello stato", in Quaderni Piacentini, n. 57, pp.127/43

Canosa R., "La polizia italiana nel sistema repressivo occidentale", in Quaderni Piacentini, n. 58/59, anno XV, pp.81/96

Canzio G. "La libertà personale dell'imputato nella legislazione dell'emergenza degli anni 1974/1980" in La giustizia penale, III (1981), pp. 360 ss

Carabinieri Headquarters, Public Relations and Documentation Office, The Carabinieri, Roma, senza data

Caselli G.C., "Le recenti misure per l'ordine pubblico. Il decreto 21/3/78 e le modifiche della legge Reale" in Democrazia e diritto, XVIII, 1987, 1, pp. 127/139

Cazzola F. (ed), Il sistema politico nell'Italia contemporanea, Torino, Loescher, 1978

Cecchi A., Storia della P2, Roma, Editori Riuniti, 1985

Ceolin C. (ed) Università, cultura, terrorismo, Milano, Angeli, 1984

Cerquetti E., Le forze armate italiane dal 1945 al 1975, Milano, Feltrinelli, 1975

Chiappetti A., "Le scuole per il personale della pubblica sicurezza", Politica del Diritto, 1976, n.2, pp 229/250

Chiavaro M. "Un anno di fermo di polizia nelle relazioni del Ministro dell'Interno" in La legislazione penale, 1981, pp. 296/310

Chiavaro M. "La custodia preventiva nel faticoso e tortuoso cammino delle riforme" in Rivista di diritto e procedura penale, 1982, pp. 1296/1338

Chiavaro M., "Nuovo modello di giustizia penale e libertà personale dell'imputato" in Politica del diritto, XV (sett. 84), 3, pp. 427/456

Cimbala S.J. (ed) Intelligence and Intelligence Policy in a Democratic Society, New York, Transnational Publishers, 1987

Cipriani, N., Poteri della polizia nelle nuove leggi, Rimini, Maggioli 1976 (più appendice del 1979)

Clutterbuck R., Living with Terrorism, London, Faber and Faber, 1975

Clutterbuck R., Guerrilla and Terrorism, London, Faber and Faber, 1977

Clutterbuck R., Kidnap, and Ransom, the Response, London, Faber and Faber, 1978

Clutterbuck R., Kidnap, Hijack and Extortion, London, Macmillan, 1987

Clutterbuck R., Terrorism, Drugs and Crime in Europe after 1992, London, Routledge, 1990

Cocco G., I servizi di informazione e di sicurezza nell'ordinamento italiano, Padova, Cedam, 1980

Colby D. "The Effects of Riots on Public Policy", in International Journal of Group Tensions, 5, 1975, pp. 156/162

Colwell, W.L., "Designing a Corporate Response to Terrorism" in The Police Chief, Apr. 1986, pp. 28/42

Corsini P., Novati L., (a cura di) L'eversione nera, cronaca di un decennio, Milano, Angeli, 1985

Corso G., L'ordine pubblico Bologna, Il Mulino, 1979

Corso P., Nuovi profili della custodia preventiva, Milano, Giuffrè, 1983

Cotesta V., "Violenza e terrorismo nelle interpretazioni della cultura giuridica" in Statera (ed), Violenza sociale e violenza politica nell'Italia degli anni settanta pp. 67/106

Coser L.A., The Functions of Social Conflict, London, Routledge Kegan Ltd, 1956

Coser L.A., Continuities in the Study of Social Conflict, New York, Free Press, 1967

Cowell D., Jones T., Young J., Policing the Riots, London, Junction Books, 1982

Crenshaw M. "The Causes of Terrorism", in Comparative Politics, 13, (July 1981), pp. 379/99

Crenshaw M. (ed) Terrorism, Legitimacy and Power: The Consequences of Political Violence, Middletown Ct, Wesleyan University Press, 1983

Dalia A., I sequestri di persona a scopo di estorsione, terrorismo od eversione, II ed. 1982, Milano, Giuffrè

Dalia A., Notizie segrete e banca dati, Milano, Giuffrè, 1982

Della Porta D., "Violenza politica e terrorismo ideologico nelle società contemporanee", in Cattaneo, II, (1982), 2, pp. 25/36

Della Porta D., "Le cause del terrorismo nelle società contemporanee. Riflessioni sulla letteratura" in Della Porta Pasquino (eds) Terrorismo e violenza politica..., pp. 11/47

Della Porta D. (ed), I terrorismi in Italia, Bologna, Il Mulino, 1984

Della Porta D., Il terrorismo di sinistra, Bologna, Il Mulino, 1990

Della Porta D., Caselli G.C., "La storia delle Brigate Rosse: strutture organizzative e strategia d'azione" in Della Porta (ed) I terrorismo in Italia, pp. 153/224

Della Porta D., Pasquino G. (eds), Terrorismo e violenza politica: tre casi a confronto. Stati Uniti, Germania Giappone, Bologna, Il Mulino, 1983

Della Porta D., Rossi M., "I terrorismi in Italia tra il 1969 e il 1982" in Cattaneo, III, marzo 1983, n. 1

De Lutis G., Storia dei servizi segreti in Italia, Roma, Editori Riuniti, 1984

De Lutis G. (a cura di) La strage. L'atto di accusa dei giudici di Bologna, Roma, Editori Riuniti, 1986

Dick J. C., Violence and Oppression, Athens, University of Georgia Press, 1979

Donolo C., Mutamento e transizione. Politica e società nella crisi italiana, Bologna, Il Mulino, 1977

D'Orsi A., Il potere repressivo: la polizia. Le forze dell'ordine italiane, Milano, Feltrinelli, 1972

Dror Y. "Terrorism as a Challenge to Democratic Capacity to Govern" in Crenshaw (ed) Terrorism Legitimacy and Power, pp. 65/90

Dugard J., "International Terrorism: Problems of Definition" in International Affairs, Vol. 50, 1, 1974, pp. 67/81

Eckstein G., "Coping with Terrorism", in Dissent, Vol. 25, winter 1976, pp. 82/84

Eickstein H., Internal War, New York, Free Press, 1964

Elliott J.D., "Contemporary Terrorism and the Police Response", in The Police Chief, feb. 1978, pp.40/43

Evans E., Calling a Truce to Terror: The American Response to International Terrorism, Westport Conn., Greenwood Press, 1979

Evelagh R., Peace Keeping in a Democratic Society, London, Hurst and C., 1978

Faenza R., Il Malaffare, Milano, Mondadori, 1978

Farrell W. R., The U.S. Government Response to Terrorism: in Search of an Effective Strategy, Boulder Co, Westview Press, 1982

Ferrara G., "Torino: il terrorismo sceglie la guerriglia" in Rinascita, 21/12/1979, n. 49/50, p. 8

Ferraresi F., Burocrazia e politica in Italia, Bologna, il Mulino, 1980

Ferraresi F., "La destra eversiva" in D. della Porta (ed) I terrorismi in Italia, pp. 225/289

Fetscher I., Terrorismo e reazione, Milano, Il Saggiatore, 1979

Flamigni S., "La crisi dell'amministrazione della PS" in AA.VV. Sicurezza democratica e lotta alla criminalità, pp. 37/67

Flamini, G., Il partito del golpe, Bologna, Bovolenta, 1983

Flamini G., "Istituzioni e partito del golpe", in Corsini Novati (ed) L'eversione nera, cronaca di un decennio, 220/229

Fortuna E., "La legislazione degli ultimi anni contro la criminalità organizzata e il terrorismo: effetti sull'ordinamento con particolare riguardo al sistema processuale" in Cassazione penale, 1981, pp. 1491 ss

Fowler N., After the Riots, the Police in Europe, London, Davis Poynter, 1979

Friedman L., The Legal System. A Social Science Perspective, New York, Russel Sage Foundation, 1975

Fromkin D., "The Strategy of Terrorism", in Foreign Affairs, 53 (July 1975), pp. 683/98

Galante S., "Intellettuali e terrorismo: un caso di irresponsabilità" in Ceolin (ed) Università, cultura e terrorismo, pp. 382/389

⑥ > Galleni M., Rapporto sul terrorismo, Milano, Rizzoli, 1981

Galli G. Siclari B., Siena F., Le recenti leggi contro la criminalità, Milano, Giuffrè, 1977

Galli G. La crisi italiana e la destra internazionale, Milano, Mondadori, 1974

Galli, G., Storia del partito armato, Milano, Rizzoli, 1986

Gayle R., Il tallone di Achille. Perché il terrorismo non è invincibile e come, Milano, Mondadori, 1987

Giannettini G., Rauti P., Le mani rosse sulle forze armate, Roma, Savelli, 1975

Giarda A., "Un'importante raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa in tema di carcerazione preventiva" in Rivista italiana di diritto e procedura penale, 1981, pp. 696 ss

--- Graziano L., Tarrow S. (ed), La crisi italiana, Torino, Einaudi, 1979

Gregory F., "Protest and Violence: the Police Response. A Comparative Analysis of Democratic Methods" in Conflict Studies, n. 75, sett. 1976

Greisman H.C., "Social Meanings of Terrorism: Reification, Violence and Social Control", in Contemporary Crisis, 1 (1977), pp. 303/318

Grevi V., "Sistema penale e leggi dell'emergenza: la risposta legislativa al terrorismo" in G. Pasquino (ed), La prova delle armi, pp. 93/117

Grevi V., "Spunti e variazioni in tema dei rapporti tra segreto di stato e servizi di sicurezza", in Politica del diritto, 1987, n.4, pp. 551/570

Gros B., Le Terrorisme, Paris, Hatier, 1976

Gross F., Violence in Politics: Terror and Political Assassination in Eastern Europe and Russia The Hague, Mouton, 1972

Gurr T.R., "Persistence and Change in Political Systems" in American Political Science Review, 1974, pp. 1482/1504

Gurr T. R., Gabrosky P.N., Hula R.C., The Politics of Crime and Conflict. A Comparative History of Four Cities, London, Sage, 1977

Gurr T.R., Handbook of Political Conflict: Theory and Research, New York, New York Free Press, 1980

Guttmann D. "Killers and Consumers: The Terrorists and their Audience" in Social Research, 46 (fall 79) pp. 517/526

Hain P. (ed) Policing the Police, London, John Calder, 1980 (vol. II)

Herman V., Van der Loan Bouma R., "Nationalists without Nation: South Moluccan Terrorism in the Netherlands" in Lodge (ed) Terrorism: a Challenge to the State, pp. 119/145

Horowitz I.L., "Political Terrorism and State Power", in Journal of Political and Military sociology, 1 (spring 1973), pp. 147/157

Horowitz I.L., "Can Democracy cope with Terrorism?", in Civil Liberties, vol. 4, 1977, parte 1, pp. 29/37

Hutchinson M. Crenshaw, "The Concept of Revolutionary Terrorism", in Journal of Conflict Resolution, 16 (sept. 1972), pp. 383/396

Jenkins B. M. (ed), Terrorism and Personal Protection, Stoneham Ma, Butterworth, 1985

Kupperman R. H., "Threatening the Symptoms of Terrorism: some Principles of Good Hygiene" in Terrorism an International Journal, Vol. I, 1, 1977, pp.35/50



Kupperman R., Trent D., Terrorism: Threat, Reality, Response, Stanford, Hoover Institution Press, 1979

Kupperman R., "Countermeasures: Some Technological Considerations", in Alexander-Kilmarx (eds), Political Terrorism and Business. The Threat and Response, pp. 97/105

Laquer W., Le terrorisme, Parigi, Puf, 1979 (ed. orig. 1978)

La questione criminale, dibattito su "Terrorismo e stato della crisi", 1979, 1, pp. 5/125

Lehner G., Dalla parte dei poliziotti, Milano, Mazzotta, 1978

Lega A., Santerini G., Strage a Brescia, potere a Roma, Milano, Mazzotta, 1976

Lineberry W.P. (ed), The Struggle against Terrorism, New York, H.W. Wilson, 1977

Livingston N. C., The War against Terrorism, Lexington Ma, Lexington Books, 1982

Livingston N.C., Arnold T.E. (eds), Fighting Back: Winning the War against Terrorism, Lexington Ma, Lexington Books, 1985

Lodge J. (ed), Terrorism: a Challenge to the State, New York, St. Martin's Press, 1981

Lodge J. (ed), The Threat of Terrorism, Brighton, Wheatsheaf, 1987

Lundman R., Police and Policing: an Introduction, New York, Holt Rinehart and Wiston, 1980

Magistratura democratica "Osservazioni sul disegno di legge approvato dal Senato, concernente misure per la difesa dell'ordinamento costituzionale" in Questione giustizia, 1982, pp. 471/78

Malagugini A., "Polizia giudiziaria e rapporti con la magistratura", in AA.VV. Sicurezza Democratica e lotta alla criminalità, pp. 69/87

Marighela C., Minimanual of the Urban Guerrilla, Harmondsworth, Penguin, 1971

Martinelli A. Pasquino G., La politica nell'Italia che cambia, Milano, Feltrinelli, 1978

- Mc Donald L., The Sociology of Law and Order, London, Faber, 1976
- Miguens J.E., "Le discours magique du terrorisme politique" in Diogene, 126. apr-giu. 1984, pp. 114/134
- Miele T., "Legislazione d'emergenza e valori costituzionali" in Polizia Moderna, 1984, n. 6.
- Minna R., "Il terrorismo di destra" in Della Porta (ed) I terrorismo in Italia, pp. 21/74
- Monicelli M., L'ultrasinistra in Italia. 1968/78, Bari, Laterza, 1978
- Moro Saraceni, La legge Reale, Roma, Savelli, 1975
- Morris E., Hoe A., Terrorism: Threat and Response, London, Macmillan, 1987
- Mosca C., Catanzaro, processo al SID, Roma, Editori Riuniti, 1976
- Moscarini P., Il fermo degli indiziati di reato, Milano, Giuffrè, 1981
- Moss R., Counterterrorism, London, The Economist Brief Books, 1972
- Muir W.K., Police: Street Corner Politicians, Chicago, University of Chicago Press, 1977
- Neppi Modona G. "Astrattismo illuministico e questioni in tema di disciplina dell'ordine pubblico" in Pannella (ed) Referendum, ordine pubblico e Costituzione, pp. 187/204
- Neppi Modona G., Pecchioli U., Rodotà S., Spagnoli U., Violante L., "Garanzie democratiche e lotta al terrorismo" in Rinascita, 28/7/1979, n. 37, pp. 3/8
- Nieburg H.L., "Uses of Violence" in Journal of Conflict Resolution, VII, 1, marzo 1963, pp. 42/54
- Nieburg H.L., "The Threat of Violence and Social Chance" in American Political Science Review, 1962, n.56, pp. 865/873
- Nunziata C., "Golpe Borghese e Rosa dei Venti: come si svuota un processo", in Borraccetti (ed) Eversione di destra, terrorismo, stragi, pp.71/96
- Nunziata C., "Dieci anni di processi alle trame nere", in Corsini Novati (ed) L'eversione nera, cronaca di un decennio, pp. 246/275

Oleri W.R., "Current Trends in the Terrorist War" in The Police Chief, Apr. 1986, pp. 28/42

Onorato P., "Stragi e poteri occulti", in Borraccetti (ed) Eversione di destra, terrorismo, stragi, 245/265

Palazzo F., La recente legislazione penale, Padova, Cedam, 1982

Paloscia A., Storia della polizia, Roma, Newton Compton, 1988

Panebianco A. "Burocrazie pubbliche" in AA.VV. Manuale di scienza politica, Bologna, Il Mulino, 1989, pp. 383/430

Pannella M. (ed) Referendum, ordine pubblico, Costituzione, Milano, Bompiani, 1978

Paolucci I., Il processo infame, Milano, Feltrinelli, 1977

Pasquino G., "Il controllo politico sulle FF.AA", in Il Mulino, n.242, pp. 831/851

Pasquino G. (a cura di), La prova delle armi, Bologna, Il Mulino, 1984

Pasquino G. (ed), Il sistema politico italiano, Bari, Laterza, 1985

Pasquino G., "Il Partito Comunista nel sistema politico italiano" in Pasquino (ed), Il sistema politico italiano, pp.128/168

Pasquino G., "I soliti ignoti: gli opposti estremismi nelle analisi dei Presidenti del Consiglio (1969/1985)", in R. Catanzaro (ed) La politica della violenza, Bologna, Il Mulino, 1990, pp. 93/115

Paust J.J., "A Definitional Focus" in Alexander-Finger (eds) Terrorism Interdisciplinary Perspectives, pp. 18/29

Paust J.J., "Response to Terrorism: a Prologue to Decisions Concerning Private Measures of Sanctions" in Stanford Journal of International Studies, Vol. 12, 1, 1977, pp. 79/130

Pecorella G. "Il dilemma penale: garantismo o realpolitik?" in Pannella (ed) Referendum, ordine pubblico, Costituzione, pp. 215/229

Pellicani L., I rivoluzionari di professione, Firenze, Vallecchi, 1975

Perna E., "Problemi della difesa dell'ordine costituzionale e della sicurezza dei cittadini contro l'eversione fascista e la criminalità comune", in AA.VV. Sicurezza democratica e lotta alla criminalità, pp.19/36

Pesenti R., (a cura di) Le stragi del SID. I generali sotto accusa, Milano, Mazzotta, 1974

Pizzorno A. "Potere e partito", in AA.VV. Potere e istituzioni oggi, Torino, Giappichelli, 1977, pp.

Polizia vecchia e nuova, in Politica del diritto, 1977, n. 6, pp. 621/623

Politica del diritto, Commenti, "Una strategia alternativa per la difesa dell'ordine pubblico", anno VIII, dic. 1976, 6, pp. 637/9

Popper F.J., "Internal War as a Stimulant of Political Development" in Comparative Political Studies, 1971, n. 3, pp. 413/423

Price E.H., "The Strategy and Tactics of Revolutionary Terrorism" in Comparative Studies in Society and History, Vol. 19, 1, 1977, pp. 52/66

Pulitanò D. "La funzione coercitiva. Garanzie giuridiche e democratizzazione degli apparati" in Democrazia e diritto, XVIII (1978), 1, pp. 139/157

Pulitanò D., "Le misure del governo per l'ordine pubblico" in Democrazia e diritto, XX (1980), pp. 19/29

Pulitanò D., "Misure antiterrorismo. Un primo bilancio" in Democrazia e Diritto, XXI (1981), 1-2, pp. 81/98

Punch M. (ed), Control in the Police Organisation, Cambridge Mass, MIT Press, 1983

Ransom H.H., "The Politicization of Intelligence" in Cimbala (ed) Intelligence and Intelligence Policy in a Democratic Society, pp. 25/46

Rapoport D., Assassination and Terrorism, Toronto, Canadian Broadcasting Corporation, 1971

Reiner R. "The Politicization of Police in Britain" in Punch (ed) Control in the Police Organisation, pp. 126/148

Reiner R. The Politics of Police, New York, St. Martin's Press, 1985

Reiss A.J.Jr. "The Policing of Organizational Life" in Punch (ed) Control in the Police Organisation, pp. 78/97

Reiss A.J.Jr, Bordua J.D., "Environment and Organisation: a Perspective on the Police" in Bordua (ed) The Police: six Sociological Essays, pp. 25/55

Resta E., "Il diritto penale premiale: nuove strategie di controllo sociale" in Dei delitti e delle pene, 1983, pp. 41/69

Roach J., Thomaneck J. (eds) Police and Public Order in Europe, London, Croom Helm, 1985

Roach J., "The French Police" in Roach-Thomaneck (eds) Police and Public Order in Europe, pp. 107/141

Rochat M., "Il controllo politico delle forze armate dall'unità d'Italia alla seconda guerra mondiale" in AA.VV. Il potere militare in Italia, Bari, Laterza, 1971, pp. 47/64

Rodotà S., "Politica istituzionale e strategia della sinistra" in Pannella (ed) Referendum, ordine pubblico, Costituzione, pp. 251/254

Rodotà S., "La risposta dello stato al terrorismo: gli apparati", in Pasquino (ed) La prova delle armi, pp. 45/91

Rootes C., "Living with Terrorism" in Social Alternatives, Vol. 1 (1977), n. 6/7, pp. 46/49

Scarpari G., Dusi P., Pignatelli A., Pepino L., "Storia, ambiguità e problemi del processo 7 aprile" in Questione Giustizia, 1982, pp. 597 ss

Scarpari G., "Il 1974, l'anno della svolta", in Borraccetti (ed), Eversione di destra, terrorismo, stragi, pp. 97/119

Senese S., "Legislazione eccezionale e lotta alla criminalità" in Pannella (ed) Referendum, ordine pubblico e Costituzione, pp. 230/243

Scheingold S.A., The Politics of Law and Order. Street Crime and Public Policy, New York, Longman, 1984

Schiller D. Th., "West Germany coping with Terrorism: the Evolution of Police Organisation" in TVI Report, Fall 1985, pp. 28/32

Schultz R. H., Sloan S. (eds), Responding to the Terrorist Threat: Security and Crisis Management, New York, Pergamon, 1980

Schmid A.P., Political Terrorism: a Research Guide to Concepts, Theories, Data Bases and Literature, Amsterdam, North Holland Publishing Company, 1984

Servier J., Le terrorisme, Paris, PUF, 1979

Skolnick J., "A sketch of the Policeman's Working Personality in Summers-Barth (eds) Law and Order in a Democratic Society, pp. 55/70

Silver A., "The Demand for Order in Civil Society: a Review of Some Themes in the History of Urban Crime, Police and Riot" in Bordua (ed) The Police: six Sociological Essays, pp. 1/24

Singh B. "An Overview" in Alexander-Finger (eds) Terrorism Interdisciplinary Perspectives, pp. 5/17

Soccorso Rosso, Brigate Rosse, Milano, Feltrinelli, 1976

Soccorso Rosso Napoletano, I NAP, Napoli, Collettivo Editoriale Libri, 1976

Spagnoli U., "Lo stato apparato di fronte al terrorismo", in Democrazia oggi, marzo 1978, n. 3., pp. 3/7

Statera G (ed). Violenza sociale e violenza politica nell'Italia degli anni settanta, Milano, Angeli, 1983

Stohl M. (ed), The Politics of Terrorism, 2d ed., New York, Marcel Dekker, 1983

Stoppino M., "Gli usi politici della violenza" in Il Politico, XXXVIII (1979), 3

Stortoni L. Analisi di una organizzazione terrorista: Prima Linea, Tesi di Laurea, Università degli studi di Firenze, Facoltà di Scienze Politiche, Dicembre 1983

Summer M.R., Barth T.E. (Eds), Law and Order in a Democratic Society, Columbus Ohio, Charles E. Mirrill Publishing Company, 1970

Tamburino G., "Le stragi e il loro contesto", in Corsini Novati (Eds) L'eversione nera, cronaca di un decennio, pp. 135/170

Tarrow S., Democracy and Disorder. Protest and Politics in Italy, 1965-1975, Oxford, Clarendon Press, 1989

Thackrah J.R. (ed), Contemporary Policing. An Examination of Society in the 1980s, London, Sphere Reference, 1985

Tirelli M. "Le sommarie informazioni come mezzo di investigazione" in Rivista di diritto e procedura penale, 1982, pp. 863/887

Tucker H.E. (ed), Combating the Terrorists: Democratic Responses to Political Violence, New York, Facts on File, 1988

Valiani L., "le radici del terrorismo e la difesa della democrazia" in Ceolin (ed), Università cultura e terrorismo, pp. 21/31

Ventura A., "La responsabilità degli intellettuali e le radici culturali del terrorismo di sinistra" in Ceolin (ed) Università, cultura e terrorismo, pp. 32/53

Viglietta G., "Golpismo e servizi segreti nei primi anni 70", in Borraccetti (ed) Eversione di destra, terrorismo, stragi, pp. 42/70

Violante L., "La polizia giudiziaria", in Politica del diritto, 1977, n. 5, pp. 541/551

Violante L. "Politica della sicurezza, relazioni internazionali e terrorismo" in Pasquino (ed) La prova delle armi, pp. 93/117

Volpi G., "Le cinque polizie", in Politica del diritto, 1975, n. 3., pp. 341/369

Volpi M. "Apparati di polizia e nuova criminalità", in Democrazia e Diritto, 1978, n. 2, p. 279 ss

Volpi M., "Costituzione e polizia", in Politica del diritto, 1983, n. 1., pp. 91/116

Wardlaw G., Political Terrorism: Theory Tactics and Countermeasures, Cambridge, Cambridge University Press, 1982

Watson F.M., Political Terrorism: the Threat and the Response, Washington, R.B. Luce Co, 1976

Wilkinson P., Political Terrorism, New York, Wiley, 1974

Wilkinson P., "Terrorism versus Liberal Democracy: the Problem of Response", in Conflict Studies, n. 76, (1976), London, Institute for the Study of Conflict

Wilkinson P., "Proposals for Government and International Responses to Terrorism" in Terrorism an International Journal, 5 (1981/82) pp. 161/193

Wilkinson P., Terrorism and the Liberal State, 2d ed., New York, New York University Press, 1986

Wilkinson P. Stewart A.M. (eds) Contemporary Research on Terrorism, Aberdeen, University Press, 1987

Wolf J.B., "Terrorist Manipulation of Democratic Process" in Police Journal, 1975, n. 48., pp. 102/112

Wolf J.B., "Police Intelligence: Focus on Counter Terroris Operations" in Police Journal, genn-marzo 1976, pp. 19/27

Wolf J.B., "An Analitical Framework for the Study and Control of Agitational Terrorism" in Police Journal, luglio- sett. 1976, pp. 165/171

Wolf J.B., "Controlling Political Terrorism in a Free Society" in Orbis, 29 (Winter 1976), pp. 1289/1308

Wolf J.B., Fear of Fear. A Survey of Terrorist Operations and Controls in Open Society, New York, Plenum Press, 1981

Zagrebel'sky V., "Magistratura e polizia giudiziaria", in Politica dele diritto, 1977, n.3, pp. 2329/359

Zimmerman E. "Crises and Crises Outcomes: towards a New Synthetic Approach" in European Journal of Political Research, vol. 1, spring 1973, pp. 147/157

## B. Documentazione

### Documentazione parlamentare:

Iter completo delle seguenti leggi e decreti legge (proposte e disegni di legge con relative relazioni, discussioni in sede di commissione e in aula plenaria):

Legge 5/12/69 n. 932, Modificazioni del codice di procedura penale in merito alle indagini preliminari, al diritto di difesa, all'avviso di procedimento e alla nomina del difensore



Legge 8/4/74 n. 98, Tutela della riservatezza e della libertà e segretezza delle comunicazioni

Decreto Legge 11/4/74 n. 99, convertito nella legge 7/6/74 n. 220 con modificazioni, Provvedimenti urgenti sulla giustizia penale

Legge 14/10/74 n. 497, Nuove norme contro la criminalità

Legge 22/5/75 n. 152, Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico

Legge 22/7/77 n. 413, Misure straordinarie per il potenziamento e l'ammodernamento tecnologico per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica

Legge 24/10/77 n. 801, Istituzione e ordinamento del servizio per le informazioni e la sicurezza e disciplina del segreto di stato

Decreto Legge 21/3/1978 n. 59, convertito nella legge 18/5/78 n. 191, Norme penali e processuali per la prevenzione e la repressione di gravi reati

Legge 23/11/79 n. 597, Istituzione di una Commissione d'inchiesta sulla strage di via Fani, sul sequestro e l'assassinio di Aldo Moro e sul terrorismo in Italia

Decreto Legge 15/12/79 n. 625, convertito nella legge 6/2/80 n. 15 con modificazioni, Misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica

Decreto Legge 15/12/79 n. 626, convertito nella legge 14/2/1980, Norme per l'attuazione del coordinamento delle forze di polizia

Legge 24/12/79 n. 651, Misure straordinarie per il potenziamento e l'ammodernamento tecnologico dei servizi per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica

Legge 1/4/81 n. 121, Nuovo ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza

Legge 18/3/82, Misure straordinarie per il potenziamento e l'ammodernamento tecnologico dei servizi per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica

Iter parziale delle seguenti leggi e decreti legge (proposte e disegni di legge con relative relazioni, e relazioni della commissioni):

Decreto Legge 1/5/70 n. 192, Determinazione della durata della custodia preventiva nella fase del giudizio e dei vari gradi di esso

Legge 15/12/72 n. 773, Modificazioni del codice di procedura penale al fine di accelerare e semplificare i procedimenti

Legge 3/4/74 n. 108, Delega al Governo della Repubblica per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale

Legge 18/4/75 n. 110, Norme integrative della disciplina vigente per il controllo delle armi, delle munizioni e degli esplosivi

Legge 26/7/75 n. 354, Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà

Decreto Legge 30/4/77 n. 151, convertito in legge 7/6/77 n. 269, Cause di sospensione della durata della custodia preventiva

Legge 8/8/77 n. 532, Provvedimenti urgenti in materia processuale e di ordinamento giudiziario

Legge 8/8/77 n. 533, Disposizioni in materia di ordine pubblico

Legge 8/8/77 n. 534, Modificazioni del codice di procedura penale

Decreto Legge 14/2/78 n. 31, Modificazioni delle norme sul funzionamento delle Corti d'Assise

Legge 30/12/80 n. 894, Modifiche dell'articolo 630 del Codice Penale

Legge 29/5/82 n. 304, Misure per la difesa dell'ordinamento costituzionale

.

Relazioni annuali sull'attività delle forze di polizia e sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica, presentate dal Ministro dell'Interno al Parlamento:

IX Legislatura, Doc. LVII n. 1, comunicato alla Pres. il 7/2/1985

" " " " n. 2, " " " il 13/2/1986

" " " " n. 3, " " " il 7/3/1978

Relazioni semestrali sulla politica informativa e della sicurezza presentate dal Presidente del Consiglio al Parlamento:

IX Legisl., Doc. XLVII n. 1, comunicato alla Pres. il	2/2/1984
" " " " n. 2, " " " il	9/8/1984
" " " " n. 3, " " " l'	11/2/1985
" " " " n. 4, " " " il	30/7/1985
" " " " n. 5, " " " l'	11/1/1986
" " " " n. 6, " " " l'	8/8/1986
" " " " n. 7, " " " il	31/1/1987

Documentazione per le Commissioni Parlamentari, Atti di sindacato ispettivo in materia di servizi per le informazioni e la sicurezza, VII, VIII, IX legislatura, sett. 1987, X legislatura, Dipartimento Istituzioni, Camera dei Deputati, Servizio Studi

Commissione parlamentare d'inchiesta sugli eventi del giugno-luglio 1964. Relazione di maggioranza (fotocopie)

Senato della Repubblica, Camera dei Deputati, VIII Legislatura, Commissione Parlamentare d'inchiesta sulla strage di via Fani, sul sequestro e l'assassinio di Aldo Moro e sul terrorismo in Italia, DOC. XXIII n. 5, Vol. I: Relazione di maggioranza, Vol. II: Relazioni di minoranza, Voll. III-XIII: Allegati alla relazione

Senato della Repubblica, Camera dei Deputati, IX Legislatura, Commissione parlamentare d'inchiesta sulla loggia massonica P2, DOC. XXII: n. 2 Relazione di maggioranza; n. 2-bis/1-5 Relazioni di minoranza; n.2-ter/15 Allegati alla Relazione, Vol. XV Prerelazione del Presidente Anselmi pp. 1/176

#### Fonti governative:

Discorsi programmatici dei Presidenti del Consiglio (tratti da Vita Italiana)

Primo Governo Rumor, presentato il 12/12/1968  
 Secondo Governo Rumor, presentato il 5/8/69  
 Terzo Governo Rumor, presentato il 27/3/70  
 Governo Colombo, presentato il 6/8/70  
 Primo Governo Andreotti, presentato il 24/2/72  
 Secondo Governo Andreotti, presentato il 4/7/72  
 Quarto Governo Rumor, presentato il 16/7/73  
 Quinto Governo Rumor, presentato il 21/3/74  
 Quarto Governo Moro, presentato il 2/12/74  
 Quinto Governo Moro, presentato il 19/2/76  
 Terzo Governo Andreotti, presentato il 4/8/76

Quarto Governo Andretti, presentato il 16/3/78  
 Primo Governo Cossiga, presentato il 9/8/79

#### Fonti giudiziarie:

Relazioni dei Procuratori Generali della Corte di Cassazione sull'amministrazione della giustizia, in occasione dell'inaugurazione degli anni giudiziari (tratti da Vita italiana):

Proc. Gen. G. Colli, per l'anno giudiziario 1975  
 Proc. Gen. G. Colli, per l'anno giudiziario 1976  
 Proc. Gen. U. Boccia, per l'anno giudiziario 1977  
 Proc. Gen. I. Straniero, per l'anno giudiziario 1979  
 Proc. Gen. A. Ferrati, per l'anno giudiziario 1980  
 Proc. Gen. A. Ferrati, per l'anno giudiziario 1981  
 Proc. Gen. S. Borghese, per l'anno giudiziario 1982  
 Proc. Gen. G. Tamburrino, per l'anno giudiziario 1983  
 Proc. Gen. G. Tamburrino, per l'anno giudiziario 1984

Relazione del Presidente della Corte Costituzionale L. Amadei per la chiusura dell'attività dell'anno 1979, presentata il 18/12/79 (tratto da Vita Italiana, XXX, 1979, 11, p. 13 ss)

#### Fonti ministeriali:

Centro Elaborazione Dati del Ministero dell'Interno, Denunce delle forze di polizia per reati connessi alla violenza politica, 1969/1983

#### Documenti di partito:

Democrazia Cristiana: le mozioni congressuali dal XII Congresso (Roma, 6/10/giugno 1973) al XV Congresso (Roma, 2/5/maggio 1982)  
Il Punto, Attualità SPES: no. 10 "Proposte sull'ordine pubblico" (1 maggio 1977) e Monografia "Il terrorismo. Matrici ideologiche, complicità, strumentalizzazioni" (1/3/82)  
La Discussione "Violenza quali radici" inserto speciale del 20/3/1978

Partito Comunista Italiano: Documenti politici dal XIII al XIV Congresso (1972-76); Documenti politici dal XIV al XV Congresso (1977-1980); Documenti politici dal XV al XVI Congresso (1981-83)

**Fonti statistiche:**

Istituto Centrale di Statistica, Annuario di Statistica, Roma  
(annuari dal 1969 al 1984)

Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch, Verlag W.  
Kohlammer (dal 1969 al 1974)

**Fonti giornalistiche:**

L'Espresso e Panorama : dal 1969 al 1983 (Annate complete)

Articoli sparsi dei maggiori quotidiani italiani









